

UNIVERSITÉ D'ALGER
FACULTÉ DE DROIT

ANNÉE 1929

N° 7.

LA LOTERIE
RESSOURCE BUDGÉTAIRE

THÈSE

POUR LE

DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue publiquement, le 30 mai 1929

PAR

ANTIPHON, YVES-GABRIEL

né le 28 février 1905 à Prudon (Oran)

JURY..... { MM. BIENVENÛE..... PRÉSIDENT.
LEBRET }
DUPOND..... } SUFFRAGANTS.

ALGER
ANCIENNE MAISON BASTIDE-JOURDAN
JULES CARBONEL
IMPRIMEUR DE L'UNIVERSITÉ

1929

LA LOTERIE
RESSOURCE BUDGÉTAIRE

UNIVERSITÉ D'ALGER
FACULTÉ DE DROIT

ANNÉE 1929

N° 7.

LA LOTERIE
RESSOURCE BUDGÉTAIRE

THÈSE
POUR LE
DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue publiquement, le 30 mai 1929

PAR
ANTIPHON, YVES-GABRIEL

né le 28 février 1905 à Prudon (Oran)

JURY..... { MM. BIENVENÛE..... PRÉSIDENT.
LEBKET..... }
DUPOND..... } SUFFRAGANTS.

ALGER
ANCIENNE MAISON BASTIDE-JOURDAN
JULES CARBONEL
IMPRIMEUR DE L'UNIVERSITÉ

1929

UNIVERSITÉ D'ALGER

FACULTÉ DE DROIT

MM. MORAND, O. ✱. I. ☉.	Doyen, Professeur de Droit musulman.
THOMAS, ✱. I. ☉....	Assesseur du Doyen, Professeur de Droit romain.
PELTIER. I. ☉....	Professeur d'Histoire générale du Droit français.
MALLARMÉ, I. ☉....	Professeur de Droit administratif, en congé.
CHAUVIN.....	Professeur d'Economie politique, en congé.
MILLIOT. A. ☉.....	Professeur de Législation algérienne, tunisienne et marocaine.
BIENVENUE, ☉.....	Professeur de Droit public.
CHAUVEAU.....	Agrégé.
STÉFANI.....	Agrégé.
LEBRET.....	Agrégé.
VIART.....	Agrégé.
GAFFIOT.....	Agrégé.
FAÛRE DE CÉRIS, I. ☉	Chargé des fonctions d'agrégé.
DUPOND, ☉.....	Chargé des fonctions d'agrégé.
BRETON.....	Chargé des fonctions d'agrégé.
FREJAVILLE.....	Chargé des fonctions d'agrégé.
BOUSQUET.....	Chargé des fonctions d'agrégé.
GÉRARD, I. ☉.....	Professeur honoraire.
TESTAUD, I. ☉.....	Professeur honoraire.



JURY DE LA THÈSE :

MM. BIENVENUE.....	Président.
LEBRET....	} Suffragants.
DUPOND.....	

NOTA. — La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

La loterie, « espèce de contrat aléatoire, dans lequel, ceux qui s'y intéressent, espèrent, pour un objet modique, avoir par l'avantage du sort, une somme ou un effet d'une valeur fort supérieure à ce qu'ils ont risqué », est condamnée par des gens austères fidèles aux grands principes. Les moralistes, les civilistes, les criminalistes sont d'accord pour affirmer qu'elle contribue, d'une façon particulièrement dangereuse, à la démoralisation du public. La loterie, proclament-ils, détourne l'homme de cette vérité que c'est de son travail et de son travail seulement qu'il doit attendre l'amélioration de sa situation. La loterie, ajoutent ces censeurs implacables, est un encouragement à la paresse.

Il semble téméraire, au premier abord, de révoquer en doute des affirmations aussi catégoriques formulées par un concert de gens tenus pour fort sages. L'individu, tenté de se demander, un seul instant, si la condamnation ainsi prononcée, contre la loterie est réellement fondée, risquerait fort de se voir taxer, pour le moins, d'irrévérence. Dieu nous garde d'encourir pareil jugement, tout au moins pour l'instant.

Née il y a des siècles, sur les bords de l'Adriatique et de la Méditerranée, à Venise et à Gênes, la loterie moderne a vite perdu sa nationalité Italienne pour deve-

nir une institution connue et adoptée par tous les peuples civilisés.

L'époque à laquelle nous vivons semble être l'âge d'or de la loterie. Cette institution d'origine transalpine « fleurit » un peu partout. Elle s'étale même, cyniquement accusent ses adversaires, complaisamment, corrigent ses nombreux partisans.

Quoi qu'il en soit, il est de fait, que les loteries organisées partout, à tout propos, avec l'autorisation de l'administration, ou malgré sa défense, pullulent. La loterie devient de plus en plus l'objet d'un véritable engouement, et d'un engouement tel que les Gouvernements, ne pouvant le combattre, en sont réduits à le canaliser au profit d'œuvres de bienfaisance et d'encouragement aux arts, comme la France, depuis la loi du 21 mai 1836.

Bien plus, quand ils se piquent de moins de moralité que le nôtre, ils l'exploitent officiellement à leur profit, c'est-à-dire qu'ils font de la loterie une ressource budgétaire. Nous citerons dans cet ordre d'idées plusieurs loteries d'Etat fonctionnant de nos jours, avec un succès sans cesse croissant, dans plusieurs pays Européens, et notamment celles d'Autriche, de Prusse, d'Espagne et d'Italie.

Quelles sont les raisons de cet engouement ? le chanteur de la nature — vous avez deviné que nous pensons à Jean-Jacques Rousseau — l'auteur de l'« Emile » et du « Contrat Social » a prétendu que l'homme naissait naturellement bon, mais que la Société ne tardait pas à le corrompre. Nous ne discuterons pas ici les théories de l'ami de Mme de Warens. Pareille discussion, pour séduisante qu'elle soit, ne cadre pas avec le sujet de cette

étude et nous devons nous borner à constater, que l'homme, qu'il soit né naturellement bon ou naturellement mauvais, est affligé de nombreux défauts. Parmi ces défauts, quelques-uns sont de nature à expliquer l'engouement dont la loterie est l'objet.

Et d'abord, l'homme est cupide. Les loteries qui pullulent aujourd'hui ont recours, pour flatter cette cupidité, à une publicité savante. Elles publient à grande diffusion, elles affichent en caractères énormes le nombre et le montant de leurs lots, fabuleux parfois. L'homme est fasciné par ces chiffres imposants, comme d'autre part, chaque individu éprouve, le besoin, jugé malsain par les moralistes, de bâtir des châteaux en Espagne, la tentation offerte par la loterie devient irrésistible.

Etant donné le succès que remportent aujourd'hui, toutes les loteries, pourquoi la France qui traverse depuis la fin de la guerre Européenne une période difficile à tous les points de vue, ne songerait-elle pas, imitant en cela bon nombre de pays, à organiser elle aussi une loterie nationale ?

C'est en partant de la considération que les loteries rapportent toujours et de plus en plus des bénéfices grandissants, dans les pays où elles sont organisées, que nous avons songé, au cours de cette étude, à envisager la possibilité de la création d'une loterie nationale en France.

D'ailleurs notre pays a déjà recouru, d'une manière officielle, de 1776 à 1836 à la loterie, ressource budgétaire. Nous consacrerons donc, la première partie de cet ouvrage à un historique de la loterie en général et de l'ancienne loterie royale de France.

L'évolution historique de la législation en la matière

s'arrêtant en 1836, nous examinerons, dans la deuxième partie de cette étude, la législation actuelle en vigueur à propos des loteries au triple point de vue pénal, civil et administratif. Nous terminerons cette deuxième partie par l'examen de la nature juridique de la loterie telle qu'elle ressort des textes législatifs et de la jurisprudence de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat.

L'idée d'une loterie nationale ayant été mise en avant, à différentes reprises, et notamment, par des parlementaires, nous procéderons à l'examen des propositions de loi tendant à faire en France de la loterie une ressource budgétaire, dans la troisième partie de cet ouvrage. Au préalable, nous aurons justifié, ou tout au moins, essayé de justifier la loterie, ressource budgétaire, au double point de vue moral et financier.

Dans la quatrième et dernière partie de cette étude, nous examinerons, avant de choisir définitivement parmi elles, celle qui conviendrait le mieux à la France, les loteries nationales d'Autriche, de Prusse, d'Espagne et d'Italie.

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE

Nos recherches sur les origines de la Loterie ne remonteront pas au delà de l'antiquité Romaine. Nous trouvons en effet la Loterie organisée à Rome. Tous les ans, vers la fin du mois de décembre, à l'occasion des Saturnales, citoyens Romains et esclaves cherchaient à se donner l'illusion d'une égalité éphémère. Dans les banquets organisés à l'occasion de ces Fêtes, il était procédé, après tirage au sort, à la distribution des dons que les convives devaient à la générosité des Consuls. Tous les lots ainsi attribués étaient sinon identiques, du moins d'une valeur sensiblement égale.

Lorsque la République Romaine sombra pour faire place à un Régime fondé sur l'absolutisme, les Empereurs Romains se plurent, à l'occasion des fastueux et nombreux festins qu'ils donnaient, à faire de la loterie, un amusement. D'après Suétone, l'Empereur Auguste introduisit dans ses festins l'usage de tirer au sort des objets de prix inégal. A l'occasion des fêtes qu'il fit célébrer pour l'éternité de l'Empire Néron attribua des lots en numéraire dont le montant atteignait les proportions d'une immense fortune.

Héliogabale imagina les lots plaisants. Les lots ainsi attribués par cet Empereur étaient de nature et de valeur fort différentes : On pouvait en effet gagner un lot de six esclaves ou un lot de six mouches ; l'heureux béné-

ficiaire désigné par le sort pouvait encore se voir attribuer six livres d'or ou six livres de sable (1).

Puis les loteries disparurent jusqu'au XV^e siècle. C'est en Italie qu'elles reparurent et notamment à Gênes et à Venise sous le nom de Blanques. Les marchands de ces deux cités recoururent d'abord à elles pour écouler les objets qui, étant donnée leur grande valeur, risquaient fort de ne pas trouver acquéreur. Puis l'usage de la Loterie se répandit rapidement et se généralisa dans toute l'Italie.

A la suite des guerres entreprises par François I^{er} en Italie, elles passèrent en France, où elles obtinrent dès l'abord un remarquable succès. A ce propos Charrié (2), écrit : « Nul pays n'était alors plus fatal au nôtre que l'Italie ; nous y perdîmes Gaston de Foix, l'épée de François I^{er}, le Chevalier Bayard, nous en tirâmes la Loterie ». Que voilà un jugement sévère sur la Loterie ! Ce n'est d'ailleurs pas le seul de cette espèce que nous rencontrons au cours de cette étude.

Quoi qu'il en soit, la Loterie, en France, tout comme à Gênes, à Venise et dans toute l'Italie, ne tarda guère à pénétrer dans les mœurs. Mais nous devons reconnaître que ses débuts sur notre territoire furent plutôt timides. En effet, dès 1539, moyennant le versement de 2.000 livres au Trésor Royal, François II par l'Edit de Chateaufort, autorise un certain Jean Laurent à établir une loterie.

Dans le préambule de l'Edit, le Souverain affirmait qu'en autorisant Jean Laurent à établir sa loterie, il cherchait d'abord et surtout à donner un dérivatif aux bourgeois qui, paraît-il, consommaient le plus clair de leur avoir dans des jeux de hasard plus ou moins hon-

(1) A vrai dire, ces Loteries organisées à Rome n'étaient pas des loteries au sens où nous l'entendons aujourd'hui. Nous reviendrons sur ce point (page 50).

(2) Charrié (*Mémoire sur les loteries*) (Duvergier, année 1836). Cité par Thiroin, Thèse : *Les Loteries*, Paris, 1901.

nêtes. En réalité les Finances publiques traversaient une crise sérieuse et François II, souverain besogneux, avait trouvé là un moyen agréable et ingénieux de faire entrer dans les caisses de l'Etat un peu plus de numéraire. C'est, croyons-nous, le premier exemple d'une Loterie contribuant à alimenter — dans des proportions modestes sans doute — les caisses publiques.

Le premier pas était fait. Et si la Loterie autorisée par François II était timide, et cela, même pour un début, c'est que le Parlement fut dès l'abord nettement hostile à cette institution importée d'Italie. Il voyait en effet dans la Loterie une forme d'impôt nouveau.

D'ailleurs, l'hostilité témoignée par le Parlement à la Loterie dès son apparition en France, fut loin de s'émousser avec le temps. Bien au contraire on peut affirmer que le Parlement après avoir usé de toute son influence et de tout son pouvoir pour combattre l'institution de la Loterie elle-même dès son apparition en France, s'efforça par la suite d'enrayer le développement rapide de la Loterie à travers le royaume.

Mais ses efforts ne furent que rarement couronnés de succès. Les Loteries dites « Particulières » se multiplièrent rapidement. Parmi tant d'autres, nous pouvons citer celle que l'Italien Tonti, en 1656, après obtention de Lettres Patentes, organisa en vue de couvrir les frais de reconstruction du Pont-Royal. Ces Loteries accidentelles et particulières affectaient souvent le caractère d'une réjouissance publique. Témoins la loterie organisée à l'occasion du Mariage de Louis XIV et celle que ce même monarque organisa lors du mariage de Mademoiselle de Nantes avec le fils du Duc de Bourbon.

Devant le nombre et l'importance sans cesse croissants des Loteries organisées — toujours à titre exceptionnel — le Parlement intervint une fois de plus. Ses protestations finirent par émouvoir le Préfet de Police, M. de La Reynie. On pouvait lire en mai 1681 dans le « Mer-

cure Galant » que « les deux loteries du Roi avaient servi tout l'hiver d'un si agréable divertissement qu'on en eût fait plusieurs autres si Monsieur de La Reynie n'y eût donné ordre en les défendant ».

Mais les guerres entreprises et soutenues par Louis XIV, pour glorieuses qu'elles fussent, n'en demeuraient pas moins terriblement coûteuses. L'argent que la taille, la gabelle, les aides et autres impôts faisaient à grand' peine arriver dans les caisses publiques, était souvent dépensé à l'avance. Les Finances publiques étaient dans une gêne dangereuse, la Trésorerie du Roi vieillissant, dans une pénurie voisine de la banqueroute. Les impôts sans cesse accrus suffisaient tout juste à parer aux besoins les plus urgents : l'ordonnance du Préfet de Police La Reynie tomba dans l'oubli, Louis XIV autorisa de nombreuses loteries particulières. Lui-même en organisa plusieurs autres : plus que jamais il avait besoin d'argent pour continuer la lutte contre les Impériaux. Les protestations du Parlement demeuraient vaines. Louis XIV toujours besogneux se décida même à organiser une Loterie de plus grande envergure que toutes celles qu'il avait autorisées ou organisées jusque là. Un arrêt du Conseil du Roi du 11 mai 1700 déclare « Que le Roi ayant remarqué l'inclination naturelle de la part de ses sujets à mettre de l'argent aux Loteries particulières, à celles que quelques communautés ont eu la permission de faire pour l'entretien et le soulagement des pauvres, même à celles qui se font dans les pays étrangers, et désirant leur procurer un moyen commode et agréable de se faire un revenu sûr et considérable pour le reste de leur vie, en donnant au hasard des sommes si légères qu'elles ne pussent leur causer aucune incommodité, *il est ouvert une Loterie Royale composée de quatre cent mille billets de deux louis d'or chacun* ».

Les lots se composaient d'un fond de cinq cent mille livres en Rentes Viagères et de quatre cent quatre-vingt-cinq primes en numéraire.

C'est l'entrée en scène officielle de la Loterie d'Etat dans notre pays.

Nous venons de voir, dans les lignes qui précèdent, que de l'aveu même du Conseil du Roi, les Loteries particulières étaient autorisées, de même que les Loteries organisées par « quelques communautés » « pour l'entretien et le soulagement des pauvres ». L'arrêt du Conseil du Roi nous révèle aussi un fait de la plus haute importance : l'existence et l'organisation perfectionnée des loteries à l'Etranger et leur succès auprès des Français.

En 1704 en organisa une deuxième loterie de deux millions de livres divisée en actions de deux cents livres. Il y avait des lots en rentes viagères et des lots en rentes perpétuelles (1). Le Contrôleur Général Orry, de 1730 à 1745, emprunta quatre-vingt-trois millions de livres sous forme d'emprunts-loterias de diverses sortes (2).

Casanova raconte dans ses mémoires qu'arrivant en France il présenta un projet de loterie qui eut l'heur d'emballer le Contrôleur général De Boulogne.

Entre temps le Parlement poursuivait avec acharnement la lutte contre les loteries particulières. Depuis fort longtemps on voyait en effet des loteries particulières autorisées à titre exceptionnel. Lorsque l'autorisation émanait du Roi lui-même le Parlement, malgré ses récriminations, était bien obligé de s'incliner, à plus forte raison lorsque la loterie était non plus autorisée mais organisée par le Roi.

Ainsi à chaque besoin nouveau d'argent — et ces besoins nouveaux étaient fréquents — le Roi Louis XV créa de nouvelles loteries. Le public en était friand. Il souscrivait avec empressement à chaque nouvelle loterie, sans se méprendre toujours sur le but direct et réel de l'entreprise.

(1) Stourm : *Les Finances de l'ancien régime*, 1885, II, page 212.

(2) Stourm : *op. cit.*, pages 212 et 213.)

Barbier (1) écrit en effet : « On sait à présent le motif de la Loterie du mois d'octobre dernier : C'est pour acquitter le Sieur Pâris de Montmartel qui est le banquier de la Cour comme était Samuel Bernard, des grands engagements qu'il avait contractés par des emprunts pour l'Etat. Cela est si vrai qu'on reçoit à la caisse pour soumission, tous les billets du Sieur de Montmartel qui avaient même plus de deux mois d'échéance ».

Mais si au contraire l'autorisation émanait d'un fonctionnaire administratif, fût-il d'un rang élevé, la Loterie ne trouvait pas grâce devant le Parlement de Paris. Impitoyablement celui-ci donnait une application pratique des sentiments qu'il nourrissait à l'égard des loteries, et Dieu sait si ces sentiments étaient peu tendres. A ce titre l'arrêt du 30 juin 1750 est demeuré célèbre. On y peut lire en effet que « la Cour fait défense à toutes personnes... de tenir aucuns jeux de hasard, même sous le nom de loterie, à peine de cent livres d'amende et de confiscation tant de l'argent desdites loteries que des marchandises qui feront le fond desdites loteries, lesquelles marchandises seront saisies pour être vendues et le prix en être appliqué aux Hôtels-Dieu et Hôpitaux les plus proches des lieux où lesdites loteries ont été établies, même à peine de punition correctionnelle s'il y échoit ».

Ce texte avait une portée des plus générales. Il posait en termes très nets le principe de l'interdiction des jeux de hasard et de loterie et prescrivait la sanction des règles qu'il édictait.

De plus, le Parlement de Paris avec une minutie qui montre bien la haine implacable qu'il vouait aux loteries, enjoignant dans ce même arrêt du 30 juin 1750 « Aux prévôts des maréchaussées et à leurs lieutenants, chacun dans leur Département, de tenir la main à l'exécution du pré-

(1) *Journal de Barbier*, avocat au Parlement de Paris, décembre 1745. Cité par Fleury : *Les Loteries devant le Droit*, thèse, Paris, 1908, pages 1 et suivantes.

sent arrêr, de saisir et arrêter ceux qu'ils trouveront en contravention, et de les conduire dans les prisons du lieu où ils tiendront les dites loteries, procès-verbal préalable-ment dressé des choses par eux saisies, pour y être ensuite pourvu par les officiers du lieu, ainsi qu'il appartiendra ».

Enfin, pour être certain qu'aucune loterie privée ne serait plus autorisée dans son ressort, le Parlement de Paris, dans ce même arrêt du 30 juin 1750 faisait « Défense à tous Juges royaux du ressort... d'accorder aucune permission sous quelque prétexte que ce fût, à établir les dites loteries à peine d'interdiction (1).

Ces mesures sévères et d'une portée si générale, le Parlement était décidé à veiller lui-même et le premier à leur application intégrale. En effet dès 1752 l'exécution de l'arrêt du 30 juin 1750 fut ordonnée et assurée par un arrêt rendu sur les conclusions de l'avocat général Joly de Fleury. Cet arrêt déclarait nulle une ordonnance du prévôt des marchands de Lyon qui permettait à un confiseur de bâtir une baraque sur la place et d'y débiter ses marchandises grâce à une loterie. l'arrêt de 1752 défendait au dit prévôt des marchands de Lyon de donner de semblables permissions et il lui enjoignait de se conformer à l'arrêt de règlement du 30 juin 1750.

Ces mesures sévères et les peines qui les sanctionnaient visaient uniquement, on ne saurait trop le répéter les loteries autorisées ou organisées par toute autre personne que le Roi. Celui-ci avait toujours la faculté d'autoriser et même d'organiser, nous l'avons vu, toujours à titre exceptionnel, des loteries « particulières » ou « privées ». Mais ces loteries présentaient plusieurs inconvénients : d'abord elles n'atteignaient pas un chiffre assez considérable pour assurer un bénéfice important. Elles offraient en outre cet autre inconvénient de n'être que temporaires : un besoin pressant d'argent se faisait sentir ; il fallait

(1) Cf. Denisart, *Loterie*, n° 3.

célébrer une fête avec splendeur ou satisfaire un caprice royal : on organisait à la hâte une loterie, une loterie de plus. La loterie devenait un expédient destiné à faire triompher la cassette royale d'un malaise pressant mais passager.

Ce manque d'organisation explique que les loteries organisées à la hâte par le Roi n'obtenaient pas toujours auprès du public le succès escompté. Nous en avons une preuve dans le journal de Barbier. A propos de la loterie organisée par Louis XV en octobre 1745 pour le seul but de rembourser son banquier Pâris de Montmartel, l'avocat au Parlement de Paris écrit que « les porteurs de sommes considérables voyant l'empressement du public pour cette loterie ont cru faire un profit en s'assurant d'un grand nombre de billets pour les revendre, faire de l'argent comptant et profiter d'un ou de deux mois d'intérêts. Mais cette ardeur s'est ralentie quand tous les bureaux ont été ouverts pour délivrer des billets. La loterie n'est point remplie. Elle le sera sans doute. Mais sans aller aux bureaux, on trouve sur la place, des billets à cinq livres de perte ; peut-être sera-t-elle plus grande après le premier tirage, au mois de mars, que l'on aura un an à attendre jusqu'au deuxième tirage, ce qui paraîtra long aux porteurs de billets ».

Les inconvénients de ces loteries organisées souvent à l'improviste et destinées à alimenter la cassette royale n'étaient pas passés inaperçus du Roi. S'il recourut encore par la suite à ces loteries privées et exceptionnelles c'est d'une part, la nécessité de se procurer à tout prix de l'argent sans augmentation d'impôts, d'autre part, la commodité du procédé qui l'y contraignirent.

Car la loterie avait été de bonne heure considérée comme un procédé fiscal, économique, commode, et qui plus est, d'un revenu sûr. Mais il fallait pour que la loterie présentât ces avantages, réunir plusieurs conditions dont les loteries organisées par Louis XV ne s'étaient

pas toujours embarrassées. Il ne fallait pas en effet considérer la loterie comme une panacée, mais voir en elle une source de revenus accessoire, venant simplement grossir la somme des revenus procurés par les différents impôts ; en second lieu il ne fallait pas attendre les tous derniers jours précédant une échéance pour organiser une loterie : car on était forcément gêné par le manque de temps ; l'organisation d'une loterie ne devait pas être considérée comme un passe-temps, encore moins comme une sinécure, surtout si le chiffre global de la loterie atteignait des proportions considérables.

Enfin et surtout il était apparu aux yeux de tous qu'une dernière condition supposant la réalisation des deux premières s'imposait pour le rendement fiscal de la loterie : La loterie devait être permanente et organisée au profit d'œuvres se rattachant plus ou moins directement à l'Etat.

Successivement furent créées le 22 janvier 1741 : La Loterie Générale en faveur des œuvres pies ; le 15 octobre 1757 la Loterie de Piété ; le 7 septembre 1762 la Loterie des Enfants trouvés ; le 7 décembre 1764 la Loterie de l'Hôtel de Ville ; la Loterie de l'Association Générale et celle de l'Ecole Militaire fonctionnaient également (1).

Ces loteries étaient permanentes ; elles étaient d'un bon rapport pour les finances publiques ; elles obtenaient auprès du peuple français un succès enthousiaste voisin de l'engouement. Mais elles présentaient des différences de fonctionnement et d'organisation ; elles nécessitaient un personnel nombreux ; aussi, dans un but de simplification et de centralisation, partant, d'économie, sur la proposition du Contrôleur général de Clugny, un arrêt du Conseil du Roi rendu le 30 juin 1776, en même temps qu'il interdisait les grandes loteries à l'exception de la Loterie

(1) Cf. Isambert, *Recueil général*, tome 24. page 28, cité par Armynot du Châtelet : *Les jeux et les loteries autorisés en France*. (Thèse Paris, 1908.)

des Enfants trouvés et de la Loterie de Piété et les loteries particulières, organisait la Loterie Royale de France qui se tirait deux fois par semaine et donnait un revenu annuel de dix à douze millions de livres, chiffre considérable pour l'époque envisagée.

Les récriminations du Parlement et des adversaires que la loterie comptait déjà en grand nombre n'avaient point empêché, on le voit, le pouvoir Royal de recourir officiellement à elle pour alimenter les caisses publiques. En effet toute augmentation nouvelle d'impôt aurait été difficilement supportée et l'arrêt du 30 juin 1776, en faisant de la loterie une ressource budgétaire accessoire, et d'un revenu certain, confirmait officiellement les avantages incontestables de la loterie, impôt détourné, commode et loyal parce que ne frappant que ceux qui veulent bien se laisser atteindre par lui.

C'est en effet le caractère le plus séduisant de la loterie, ressource budgétaire que d'être une contribution volontaire. Par là s'explique la popularité croissante que connut la Loterie Royale créée par l'arrêt du 30 juin 1776.

Grâce à elle des millions supplémentaires venaient grossir le total des recettes des finances publiques. « Ces millions de recettes, écrit le professeur Marion (1), furent chèrement achetés par la démoralisation que l'appât d'un gain funeste développa dans le petit peuple ». Cette phrase est la première d'un réquisitoire sévère contre la loterie. Reprenant la plupart des arguments mis en ligne de compte et développés contre la loterie par le Parlement de Paris, le professeur Marion accable cette institution sous le poids des accusations les plus graves — et les plus véhémentes aussi.

A son tour, M. Gaston Jèze (2) nous brosse l'effroya-

(1) Histoire financière de la France 1745, 1, 1914.

(2) *Revue de Science et de législation financière*, 1923, pages 145 et suivantes.

ble tableau des ravages — le mot est de lui — causés dès cette époque par la loterie. « Chaque tirage le premier et le seize de chaque mois, car on n'avait rien oublié pour tenir sans cesse en haleine la cupidité populaire, était une occasion de ruines, de désespoirs, de suicides, de crimes même car il n'était pas rare, dit Montyon ceux qui ne reculaient pas devant une action criminelle pour en commettre une insensée. L'artisan y engloutissait le pain de ses enfants, les outils qui devaient lui servir à gagner sa vie ». Et M Jèze invoque ensuite le témoignage d'un personnage célèbre, de Talleyrand lui-même, pour parachever un si noir tableau : L'ancien évêque d'Autun « dans une description saisissante des ravages causés par la loterie dans la mentalité et la moralité populaires, a flétri à juste titre la conduite de l'Etat mettant tout en œuvre pour encourager une passion qu'il aurait dû combattre ». « On ne cesse, écrit Talleyrand, d'entretenir l'ivresse générale en répandant de toutes parts des livres, des almanachs, où chacun va chercher les combinaisons les plus superstitieuses ; on corrompt la raison du peuple par des rêveries, des pressentiments, par l'absurde interprétation des songes, on enflamme son imagination par mille récits mensongers et on achève de l'étourdir par des provocations bruyantes, par des cris extravagants, par des ornements de fêtes, par le son des instruments, par le bruit des fanfares ».

Le témoignage de Talleyrand n'est pas de nature à nous émouvoir : et cela pour plusieurs raisons : Il est en effet formulé en des termes trop pompeux ; il recherche visiblement l'effet oratoire et tombe par la même dans l'exagération.

Ensuite M. Jèze omet de nous dire la date exacte à laquelle Talleyrand écrivit ces lignes dans lesquelles il voue au mépris l'Etat coupable de « tout mettre en œuvre pour encourager une passion qu'il aurait dû combattre ».

Enfin, conuissions-nous cette date, M. de Talley-

rand, au cours de sa longue carrière, a si souvent et si brusquement changé d'opinion, au gré de son instinct politique et de son habile diplomatie que nous sommes tout près de n'accorder aucune importance au témoignage que M. Jèze invoque à l'appui de ses affirmations, et de ne voir en tout cela qu'une charge outrée de la loterie royale dont nous allons examiner successivement l'organisation et le fonctionnement.

SECTION I. — Organisation de la Loterie Royale

L'administration de la loterie royale était placée sous la direction du Contrôleur général des Finances ; elle comprenait en plus d'un intendant douze administrateurs assujettis à un cautionnement. Un fond de réserve de un million destiné au paiement des lots était créé.

L'administration régionale de la loterie royale comprenait des receveurs et des colporteurs. L'arrêt du Conseil du Roi du 30 juin 1776 qui créait la loterie royale, fixait minutieusement les obligations des uns et des autres. Il suffit, pour s'en convaincre, de lire les premiers articles de l'arrêt en question.

Article 1^{er}. — Aucun particulier ne pourra à l'avenir, vendre, distribuer, crier et colporter des billets et listes de la loterie royale de France ainsi que des loteries de piété et des enfants trouvés y réunies, s'il n'est avoué de l'administration de ladite loterie, et par elle pourvu d'une commission et d'une plaque ou écusson de cuivre portant d'un côté les armes du Roi et de l'autre ces mots : Loterie Royale de France et le numéro du bureau auquel ce colporteur sera attaché

Article 2. — Nul ne pourra obtenir lesdites commissions s'il ne justifie à l'administration d'un extrait de baptême en bonne forme, qu'il est né sujet de sa majesté, ayant l'âge au moins de trente ans, qu'il sait lire et écrire, et s'il ne rapporte un certificat de ses

bonnes vie et mœurs, signé du curé de sa paroisse et de trois personnes notables du lieu qu'il habite, ensemble du consentement du receveur desdites loteries de lui confier des billets pour être vendus et colportés dans la ville où le bureau de la loterie royale est établi ; desquels billets le receveur demeurera responsable, devant être signés de lui, et délivrés uniquement par lui auxdits colporteurs...

Article 4. — Seront tenus lesdits colporteurs de porter leurs plaques ou écussons attachés en évidence au devant de leur vêtement, et de porter leur commission sur eux à peine de cent livres d'amende ; ils ne pourront, sous quelque prétexte que ce puisse être, prêter à qui que ce soit leur plaque ou commission à peine de trois cents livres d'amende et de prison, tant contre celui qui aurait fait le prêt que contre celui qui l'aurait accepté : pourront même les porteurs de commissions et plaques être arrêtés sur le champ.

Article 5. — Lesdits colporteurs pourront vendre et distribuer lesdits billets et listes des loteries, par les rues, places, marchés seulement et non dans leur maison, depuis sept heures du matin jusqu'à six heures du soir à compter du 15 octobre jusqu'au 15 mars ; et depuis six heures du matin jusqu'à huit heures du soir, à compter du 16 mars jusqu'au 14 octobre. Leur défend Sa Majesté d'en colporter hors desdites heures et de vendre des reconnaissances desdites loteries ou autres imprimés quelconques à peine de cent livres d'amende et de prison en cas de récidive.

L'article 10 attribuait pour toutes les contestations relatives à la loterie et pour toutes les contraventions dont elle pouvait être l'occasion, compétence au Lieutenant général de police, ou dans les provinces et généralités, aux intendants, sauf appel au Conseil du Roi.

SECTION II. — Fonctionnement de la Loterie Royale.

Le fonctionnement de la loterie royale était le même que celui de la loterie de l'Ecole Royale Militaire supprimée par l'arrêt du Conseil du Roi du 30 juin 1776.

La loterie comprenait quatre-vingt-dix numéros dont cinq seulement étaient tirés. Les joueurs pouvaient choisir parmi sept combinaisons : il leur était loisible de miser :

1° Sur un numéro déterminé ; c'est-à-dire qu'ils prenaient un billet portant un des quatre-vingt-dix nombres de un à quatre-vingt-dix inclus ; c'était là jouer l'extrait simple.

2° Sur un numéro dont l'ordre de sortie était déterminé ; c'est-à-dire qu'ils pariaient que le numéro six par exemple sortirait le troisième ou le deuxième de la roue de fortune. Le lot n'était acquis que si le numéro sortait à la place indiquée par le parieur et consignée sur le billet : cela s'appelait jouer l'extrait déterminé.

3° Sur une suite de deux numéros ; ils prenaient alors ensemble deux numéros qui ne les faisaient gagner que s'ils étaient extraits tous deux de la roue de fortune : cette combinaison s'appelait l'ambe.

4° Sur une suite de deux numéros dont l'ordre de sortie était déterminé : le joueur ne gagnait que si les deux numéros sortaient et sortaient dans l'ordre indiqué par lui : c'était là jouer l'ambe déterminé

5° Sur une suite de trois numéros, c'est-à-dire sur trois chiffres. Si les trois chiffres sortaient le parieur gagnait. Cette combinaison s'appelait le terne.

6° Sur une suite de quatre numéros c'est-à-dire sur quatre chiffres. Si les quatre chiffres sortaient le joueur avait gagné. Cela s'appelait jouer le quaterne.

7° Sur une suite de cinq numéros, c'est-à-dire sur cinq

chiffres. Si les cinq chiffres étaient extraits de la roue de fortune le joueur gagnait. Cette combinaison s'appelait le quine.

Les chances de la loterie étaient, on le voit, partagées en deux classes, savoir : celle des chances simples qui comprenait l'extrait, l'ambe, le terne, le quaterne et le quine et celle des chances déterminées où figuraient l'extrait et l'ambe déterminés.

Les cinq chiffres extraits de la roue de fortune produisaient : cinq lots d'extraits ; dix lots d'ambes ; dix lots de ternes ; cinq lots de quaternes ; un lot de quine ; cinq lots d'extraits déterminés et dix lots d'ambes déterminés.

L'extrait simple rapportait quinze fois la mise ; l'ambe simple, deux cent soixante dix fois la mise ; le terne cinq mille cinq cents fois la mise ; le quaterne, soixante-quinze mille fois la mise ; le quine un million de fois ; l'extrait déterminé soixante dix fois ; l'ambe déterminé cinq mille cent fois (1).

Fleury (2) écrit que l'extrait simple donnait une chance de gain sur quatre-vingt-dix, l'extrait déterminé une chance de gain sur quatre cent cinquante, l'ambe simple une chance de gain sur quatre mille cinq, l'ambe déterminé une chance de gain sur quatre-vingt mille cent, le

(1) Comme on le voit, les lots étaient tout à fait indépendants du chiffre total des mises : La loterie se réduisait à un pari sur tel ou tel numéro. Théoriquement ce système présentait un grave inconvénient : Les bénéfices de l'Etat n'étaient pas certains car les combinaisons adoptées par les joueurs et la valeur de leurs mises faisant varier la quotité des lots, il aurait pu se produire que les sommes à payer par la Loterie aux gagnants fussent supérieures au total des mises perdues. Mais cette hypothèse ne se réalisa jamais. La Loterie royale donna de brillants résultats financiers. La Loterie d'Etat Italienne dont le fonctionnement est en tous points semblable à celui de la Loterie Royale de 1776, rapporte elle aussi des bénéfices considérables : Ils se sont élevés pour l'année 1927-1928 à Lires : 255.166.028.

(2) Charles A. Fleury : thèse, *La loterie devant le droit*, Paris, 1908, page 31.

terne une chance de gain sur cent dix-sept mille quatre-vingts, le quaterne une chance de gain sur deux millions cent cinquante-cinq mille cent quatre-vingt-dix, le quine une chance de gain sur quarante trois millions neuf cent quarante-neuf mille deux cent soixante-huit (1).

La loterie Royale se tirait publiquement le premier et le seize de chaque mois, dans le lieu de la Bourse en présence et sous les yeux du ministre de la Police et des administrateurs de la loterie. Il n'était procédé à ce tirage qu'après avoir mis sous scellés tous les registres des receveurs. On levait les scellés le tirage fini. Le jour du tirage on enfermait dans la roue de fortune (2) quatre-vingt-dix étuis d'égale grandeur et forme et de poids égal. Chacun de ces étuis contenait un carré de velin sur lequel était inscrit chaque numéro depuis le numéro un jusques et y compris le numéro quatre-vingt-dix. Tous les numéros avant d'être placés dans leur étui étaient exposés aux yeux des assistants. Après cette formalité on mêlait les quatre-vingt-dix étuis dans la roue de fortune et on tirait cinq numéros seulement. Le tirage de ces numéros déterminait le montant des lots de tous ceux qui avaient pris intérêt à la loterie.

La loterie royale à laquelle le peuple-Français avait dès l'abord réservé un accueil chaleureux continua de fonctionner avec succès : elle rapportait à l'Etat un nombre imposant de millions. D'après Brienne (3) le revenu net annuel de la loterie royale atteignait neuf millions huit cent soixante mille livres. Necker, dans l'Etat général des revenus et dépenses fixes présenté aux Etats Généraux le 5 mai 1789, évaluait le revenu annuel net de la

(1) Nous avouons n'avoir pas vérifié l'exatitute de ces différents chiffres.

(2) On emploie de nos jours, pour les grandes loteries autorisées, des roues Fichet.

(3) Marion : *Histoire financière de la France depuis 1745*, I, 454 et 455.

loterie royale à 14.000.000 de livres. Nous nous préoccupons peu du point de savoir lequel des deux ministres de Louis XVI serrait de plus près la vérité. Mais nous ferons remarquer que pour l'époque, ces chiffres étaient considérables et que bon an mal an le pouvoir royal pouvait ajouter au total des revenus fournis par les autres impôts une dizaine de millions de livres dont la perception n'avait provoqué aucune récrimination de la part des contribuables, fait admirable et notoire pour l'époque envisagée c'est-à-dire les derniers siècles de l'ancien régime.

★★

La loterie royale devait d'ailleurs survivre à la chute de la royauté. Ce n'est qu'en l'an II, et à la demande du Conseil Général de Paris, que le décret du 25 Brumaire supprimait toutes les loteries, y compris la ci-devant loterie royale. Le décret du 25 Brumaire an II, exemple typique du style grandiloquent en honneur sous la Révolution, après avoir frappé de mort la loterie, déclarait que c'en était fait « d'un fléau inventé par le despotisme pour faire taire le peuple sur sa misère en le leurrant d'une espérance qui aggravait sa calamité. »

C'est folie que de vouloir, brusquement, à coups d'ukases, changer les mœurs profondément ancrées d'une époque et d'un pays. Un décret, quelles que soient la portée et la sévérité des règles qu'il contient, n'arrive jamais seul à guérir le mal qu'il prétend combattre, encore moins à l'extirper.

Depuis longtemps les français avaient pris l'habitude de jouer à la Loterie Royale. Brusquement, le décret du 25 Brumaire an II, supprimait non seulement la ci-devant loterie royale mais encore il interdisait l'organisation de toute loterie sur le territoire français, sous quelque prétexte que ce fût. Alors, naturellement, les ci-

toyens cherchèrent dans des opérations clandestines et souvent malhonnêtes les joies et les espérances que l'Etat se refusait à leur procurer désormais. De nombreux bureaux de loteries privées et clandestines furent ouverts ; les citoyens continuaient à jouer. Mais ces loteries dont l'existence violait le décret du 25 Brumaire et échappait à la surveillance de la police, n'offraient certainement pas aux joueurs les mêmes garanties de sincérité et d'honnêteté que présentait la ci-devant loterie Royale. Les joueurs étaient souvent victimes d'escroqueries. Mais tel était l'attrait de la loterie qu'ils continuaient à souscrire à ces loteries plus ou moins louches.

Qui plus est, les loteries organisées un peu partout à l'étranger, voyaient leur succès grandir du fait de la suppression de la loterie royale. Elles bénéficiaient d'une partie notable de la clientèle française recrutée par leurs émissaires (1). Ces derniers comme trois siècles et demi plus tôt les Grandes Compagnies, parcouraient la France en tous sens. Ils sillonnaient nos routes, malgré la surveillance de la police. Leurs bénéfices étaient d'ailleurs si considérables qu'ils corrompaient ceux qui devaient les surveiller et les empêcher de recruter en France, une clientèle supplémentaire pour leurs loteries.

Cette situation causée par le décret du 25 Brumaire an II, présentait un double danger : d'une part l'or français fuyait à l'étranger ; d'autre part, les finances publiques, dans une situation s'aggravant de jour en jour, cherchaient partout des ressources qu'une loterie nationale aurait certainement accrues.

Aussi, le Directoire, moins austère que la Convention, sacrifiait-il les grands principes aux nécessités budgé-

(1) Certaines loteries étrangères, malgré la loi de 1836 et plus particulièrement la loterie d'Etat Espagnole, vendent chaque année un nombre considérable de billets, tant en France qu'en Afrique du Nord. Nous aurons d'ailleurs occasion de revenir plus loin sur ce point.

taires. Par la Loi du 9 Vendémiaire, an VI, il rétablit la loterie d'Etat. Le rapporteur de la Loi au Conseil des 500, écrivait notamment que « de tous les genres de contributions il n'en est point qui ait moins de censeurs dans la masse du peuple et plus de partisans qu'une loterie nationale. » Et ne voyant plus dans la loterie « un fléau inventé par le despotisme pour faire taire le peuple sur sa misère en le leurrant d'une espérance qui aggravait sa calamité » il donnait dans une formule précise le meilleur argument qu'on ait jamais invoqué depuis pour défendre la loterie, ressource budgétaire « on est atteint, bon gré mal gré par les autres impôts ; il est libre à chacun de ne pas contribuer à celui-ci. »

L'article 90 de la loi du 9 Vendémiaire an VI porte que « la ci-devant loterie nationale de France est rétablie sur les bases et combinaisons qu'elle avait à l'époque de sa suppression. » Et l'arrêté du Directoire du 17 Vendémiaire an VI, mentionnait que la loterie serait « composée comme à l'époque de sa suppression. »

La Loi du 9 Vendémiaire an VI confirmée 8 jours plus tard par l'arrêté du 17 Vendémiaire, abolissait donc purement et simplement le décret du 25 Brumaire, an II. Elle rétablissait dans leur intégralité l'organisation et le fonctionnement de la loterie royale. La loterie d'Etat continuait à comprendre 90 numéros de 1 à 90 inclus, dont 5 seulement étaient extraits de la roue de fortune. Les Français continuaient à échafauder les combinaisons les plus ingénieuses pour savoir s'ils joueraient en fin de compte l'extrait simple ou l'extrait déterminé, l'ambe simple ou l'ambe déterminée, le terne, le quaterne, ou le quine ou s'ils les joueraient tous à la fois. Bref, si « Roy » n'avait fait place dans les textes à « Nation » si, à « Loterie Royale » n'avait été substituée l'expression républicaine de « Loterie Nationale » on se serait cru brusquement ramené à quelques lustres en arrière, au 30 juin 1776.

Bien plus, alors que sous la monarchie une seule roue de fortune était utilisée à Paris pour les tirages bi-mensuels, le Directoire, sans doute pour rendre la loterie encore plus populaire et augmenter par là même ses revenus déjà considérables, installait 4 nouvelles roues de fortune, à Bruxelles, Bordeaux, Strasbourg et Lyon ; il portait même le nombre des tirages mensuels de deux à trois. Sous la Restauration la roue de Bruxelles fut transférée à Lille.

En rétablissant la loterie d'Etat par la loi du 9 vendémiaire an 6, le Directoire prenait des mesures sévères pour la répression des loteries particulières ; cette loi et celle du 3 Frimaire an VI édictaient des peines correctionnelles que vint confirmer plus tard l'article 410 du code pénal.

« Article 410 du Code Pénal. — Ceux qui auront tenu une maison de jeu de hasard et y auront admis le public, soit librement, soit sur la présentation des intéressés ou affiliés, les banquiers de cette maison, tous ceux qui auront établi ou tenu des loteries non autorisées par la loi, tous administrateurs, préposés ou agents de ces établissements, seront punis d'un emprisonnement de deux mois au moins et de six mois au plus et d'une amende de 100 à 6.000 francs. Dans tous les cas, seront confisqués tous les fonds ou effets qui seront trouvés exposés au jeu ou mis à la loterie, les meubles, instruments, ustensiles, appareils employés ou destinés au service des jeux ou des loteries, les meubles et les effets mobiliers dont les lieux seront garnis ou décorés. Les coupables pourront être de plus, à compter du jour où ils auront subi leur peine, interdits pendant cinq ans au moins et dix ans au plus, des droits mentionnés en l'article 42 du présent code. »

Savoir : Article 42 du Code pénal : « Les tribunaux jugeant correctionnellement pourront dans certains cas interdire en tout ou partie l'exercice des droits civiques, civils et de famille suivants :

- 1° de vote et d'élection ;
- 2° d'éligibilité ;
- 3° d'être appelé ou nommé aux fonctions de juré ou autres fonctions publiques, ou aux emplois de l'administration ou d'exercer ces fonctions ou emplois.
- 4° du port d'arme ;
- 5° de vote et de suffrage dans les délibérations de famille ;
- 6° d'être tuteur, curateur, si ce n'est de ses enfants ou sur l'avis seulement de la famille ;
- 7° d'être expert ou employé comme témoin dans les actes ;
- 8° de témoignage en justice autrement que pour y faire de simples déclarations. »

Ces pénalités furent encore aggravées par le décret du 25 septembre 1813. En effet, aux termes de l'article 11 de ce décret, tout jugement rendu en exécution de l'article 410 du Code Pénal concernant les loteries serait affiché aux frais des auteurs du délit.

En même temps qu'elle prenait des mesures sévères pour assurer la répression des loteries organisées en France par des particuliers, la loi du 9 Vendémiaire an VI s'efforçait de lutter contre la propagande à laquelle se livrait l'étranger au profit des nombreuses loteries organisées par lui : l'article 90 de cette loi porte en effet que « les individus qui se permettent de recevoir pour les loteries étrangères seront condamnés pour la première fois à une amende de 3.000 francs et la seconde, outre l'amende, à 6 mois de détention » ; et aux termes de l'article 93, si le délinquant était un receveur de la loterie nationale, l'amende s'élevait à 6.000 francs et s'accompagnait nécessairement de la destitution du fonctionnaire, Etait également destitué et puni de 6.000 frs d'amende, le receveur qui jouait pour son propre compte ou pour celui des particuliers.

Et la loterie nationale connut de beaux jours en France jusqu'en 1829. Mais, si elle voyait le nombre de ses chalandis grossir sans cesse, en même temps, et par un fait tout naturel ses ennemis devenaient de plus en plus nombreux. Leurs critiques n'empêchèrent pas, durant de longues années, le gouvernement français de recourir à cette forme d'impôt détourné pour augmenter les ressources budgétaires de l'Etat. Car malgré la remarquable politique d'assainissement financier suivie par la Restauration, la France avait toujours besoin d'argent. L'établissement de nouveaux impôts aurait à coup sûr suscité des récriminations plus vives et plus générales que celles que les moralistes et les partisans des grands principes ne cessaient de formuler contre la loterie.

Pourtant le Gouvernement finit par s'incliner devant les critiques et les récriminations que lui valait le maintien de la loterie nationale. Mais il ne céda que progressivement et dans la mesure que lui permettait la situation financière du pays. En effet, dès le 22 février 1829, les bureaux de la loterie royale sont supprimés dans 28 départements. En même temps le taux des mises est considérablement élevé. Puis c'est l'article 48 de la loi du 21 avril 1832 qui prescrit au Gouvernement de procéder graduellement à l'abolition de la loterie de manière qu'elle disparût le premier janvier 1836.

Enfin, le 20 avril 1835 à la demande de la Chambre basse le gouvernement présenta un projet à la Chambre des Pairs. Dans l'exposé des motifs on peut lire que : « Abolir la loterie c'est flétrir ces spéculations du vice et des mauvaises passions qui demandent aux chances du hasard ce que le travail seul peut fournir. A de si hautes considérations, le Gouvernement s'est décidé à abolir la loterie. Mais il n'a pas entendu que l'héritage du Trésor devint la proie des spéculations françaises et étrangères. Les prohibitions établies par les lois et règlements contre les loteries particulières n'ont point cessé

d'exister avec la loterie royale, mais des doutes se sont élevés sur l'étendue et la portée des prohibitions. Il importe d'enlever tout prétexte à la controverse et d'établir une répression » (1).

La loi fut votée à la Chambre des Pairs le 3 mai 1836. A son tour, la Chambre des Députés la vota le 17 mai 1836. Louis Philippe, enfin, la promulgua le 21 mai 1836. La volonté du législateur ressort formellement du titre : « Loi portant prohibition des loteries » et de l'article 1 : « Les loteries de toute espèce sont prohibées. »

Cette loi de 1836 a une portée des plus générales et comme elle constitue encore de nos jours le texte capital régissant la matière des loteries, nous croyons devoir mentionner ses dispositions dans leur intégralité.

(1) Cité par Thirouin, thèse : *Les Loteries*, Paris, 1901, page 23.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

LA LÉGISLATION ACTUELLE

SECTION I. — Loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries. — La législation actuelle au point de vue du droit pénal.

Loi du 21 mai 1836.

Art. I. — Les loteries de toute espèce sont prohibées.

Art. II (1). — Sont réputées loteries et interdites comme telles, les ventes d'immeubles, de meubles ou de marchandises effectuées par la voie du sort ou auxquelles auraient été réunies des primes ou autres bénéfices dus même partiellement au hasard et généralement toutes opérations offertes au public sous quelque dénomination que ce soit pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort.

Art. III. — La contravention de ces prohibitions sera punie des peines portées à l'article 410 du Code Pénal (2).

S'il s'agit de loterie d'immeuble, la confiscation prononcée par ledit article sera remplacée à l'égard du propriétaire de l'immeuble mis en loterie par une amende qui pourra s'élever jusqu'à la valeur estimative de cet immeuble.

(1) Augmenté par la Loi du 16 avril 1924.

(2) Voir *supra*, page 28.

En cas de seconde ou ultérieure condamnation, l'emprisonnement et l'amende portés à l'article 410 pourront être élevés ou double du maximum. Il pourra, dans tous les cas être fait application de l'article 463 du code pénal (1).

Art. IV. — Ces peines sont encourues par les auteurs, entrepreneurs ou agents des loteries françaises ou étrangères, ou des opérations qui leur sont assimilées.

Ceux qui auront colporté ou distribué des billets, ceux qui par des avis, annonces, affiches ou par tout autre moyen de publication auront fait connaître l'existence de ces loteries ou facilité l'émission des billets seront punis des peines portées à l'article 411 du Code Pénal. Il sera fait application s'il y a lieu des deux dernières dispositions de l'article précédent (2).

Article 411 du Code Pénal. — Ceux qui auront établi ou tenu des maisons de prêt sur gages ou nantissements sans autorisation légale ou qui ayant une autorisation n'auront pas tenu un registre conforme aux règlements, contenant de suite sans aucun blanc ni interligne les sommes ou les objets prêtés, les nom, domicile et profession des emprunteurs, la nature, la qualité, la valeur des objets mis en nantissement, seront punis d'un emprisonnement de 15 jours au moins, trois mois au plus et d'une amende de cent francs à deux mille francs.

Art. V. — Sont exceptées des dispositions des articles I et II ci-dessus, les loteries d'objets mobiliers exclusivement destinées à des actes de bienfaisance ou à l'encouragement des arts, lorsqu'elles auront été autorisées dans les formes qui seront déterminées par des règlements d'administration publique.

(1) L'article 463 du code pénal vise l'admission des circonstances atténuantes et leur application aux peines prononcées par la loi.

(2) Aggravation de la peine en cas de récidive et admission des circonstances atténuantes s'il y a lieu.

La loi de 1836 interdit les loteries non pas comme faisant concurrence à l'Etat puisque la loterie d'Etat est morte. Non, la loi fait entrer en ligne de compte les conséquences lamentables que la loterie était prétendue avoir entraînées dans la moralité du peuple français. D'après Faustin Hélie et Chauveau (1), les éléments de l'infraction sont demeurés exclusivement matériels ; la loterie est un délit contravention. L'élément intentionnel n'a pas été retenu. Le législateur a voulu d'abord et surtout abolir la loterie envisagée en tant que moyen. Il édicte des sanctions contre l'existence d'une loterie ou d'une vente effectuée par la voie du sort bien que cette vente ou cette loterie ne soit entachée d'aucune fraude. C'est la loterie, moyen de se procurer par le hasard une somme disproportionnée avec l'enjeu consenti, que le législateur a abolie en raison des perturbations qu'elle est censée causer dans la moralité de la masse du peuple français. Si l'organisation d'une loterie dissimulait une escroquerie c'est alors à l'application de l'article 405 du Code Pénal qu'il faudrait recourir.

Art. 405 du Code Pénal (Loi du 13 mai 1863). Quiconque soit en faisant usage de faux noms ou de fausses qualités soit en employant des manœuvres frauduleuses pour persuader l'existence de fausses entreprises, d'un crédit ou d'un pouvoir imaginaire, ou pour faire naître l'espérance ou la crainte d'un succès, d'un accident ou de tout événement chimérique, se sera fait remettre ou délivrer les fonds, des meubles ou des obligations, dispositions, billets, promesses, quittances ou décharges, et aura par un de ces moyens escroqué ou tenté d'escroquer la totalité ou partie de la fortune d'autrui, sera puni d'un emprisonnement d'un an au moins et de cinq ans au plus et d'une amende de 50 francs au moins et de trois mille au plus.

(1) *Théorie du Code Pénal*, V, n° 2108.

Le coupable pourra être en outre, à compter du jour où il aura subi sa peine, interdit pendant cinq ans au moins et dix ans au plus des droits mentionnés à l'article 42 du présent code (1), le tout sauf les peines plus graves s'il y a un crime de faux.

Nous ne saurions trop mettre en lumière, avant d'entrer plus avant dans la discussion des détails, le caractère général des dispositions de la loi du 21 mai 1836.

Alors que l'article 91 de la loi du 9 Vendémiaire, an 6, ne supprimait que les *établissements* de loteries particulières et étrangères, alors que la loi du 3 Frimaire, an 6, ne punissait que les *agences établies* pour vendre sous forme de loterie des effets mobiliers ou immobiliers, alors que l'article 410 du code pénal ne punissait que ceux qui avaient *établi ou tenu* des loteries, le législateur de 1836 menace de ses foudres non seulement un établissement, une agence, une série d'opérations, mais encore une *seule vente* par la voie du sort; une opération *unique* ayant pour but de faire naître dans l'esprit du public l'espoir d'un gain par la voie du sort (2).

SECTION II. — La législation actuelle au point de vue du droit civil.

PARAGRAPHE I. — *Loteries Prohibées.*

D'après un grand principe admis dans notre droit public, toute opération violant les règles d'ordre public est frappée de nullité. Or, la loi de 1836 est précisément une loi intéressant au premier chef l'ordre public français et la nullité des conventions auxquelles peut donner lieu la loterie est une nullité absolue. La jurisprudence

(1) Voir plus haut, page 28.

(2) Chauveau et Faustin-Hellie, op. cit., V, n° 2108.

a maintes fois consacré ces principes ; en 1868 notamment, un sieur Geiger fut débouté d'une demande en paiement des sommes par lui déboursées pour l'impression des billets et des prospectus d'une loterie étrangère (1).

Il convient, à ce propos, de distinguer trois hypothèses :

1° le contrat n'a reçu de part et d'autre aucun commencement d'exécution. Aucune difficulté ne se présente alors. Les parties peuvent se dispenser de tenir leurs engagements réciproques et elles ont intérêt à agir de la sorte si elles veulent se mettre à l'abri de toute poursuite.

2° La convention a été entièrement exécutée : les billets ont été payés et les lots ont été remis aux gagnants. La Cour de Cassation décide que le paiement effectué en exécution d'une obligation nulle parce que n'ayant pas de cause ou ayant une cause illicite, n'est pas dû et est en conséquence sujet à répétition (2).

Donc en application des articles 1131 et 1376 du Code Civil, lorsque le contrat de loterie a reçu de part et d'autre sa complète exécution, les prestations réciproquement fournies peuvent être répétées. (Article 1131 du Code Civil : L'obligation sans cause, ou sur une fausse cause, ou sur une cause illicite, ne peut avoir aucun effet. — Article 1376 du Code Civil : Celui qui reçoit par erreur ou sciemment ce qui ne lui est pas dû, s'oblige à le restituer à celui de qui il l'a indûment reçu.)

3° Le contrat a été partiellement exécuté. Les parties n'ont qu'à rembourser tout ce qu'elles ont reçu en vertu du contrat et à le considérer à l'avenir comme nul et non avenu. Pour les raisons qui viennent d'être exposées

(1) Paris, 29 décembre 1868, S. 1869, II. 53.

(2) Cassation, 11 février 1884, S. 83. I, 265 ; Tribunal de Lyon, 5 juillet 1884, S. 84, II, 49.

plus haut, le remboursement pourrait être exigé en justice.

Que faut-il décider au regard des loteries étrangères ? La loterie n'est pas autorisée en France mais le Français acquéreur d'un billet de loterie étrangère ne perd pas le droit de poursuivre à l'étranger la délivrance du lot. Le Français peut obtenir dans le pays où la loterie est organisée — l'Espagne par exemple s'il s'agit d'un billet de la loterie d'Espagne — un jugement de condamnation. Seulement le Français ne pourrait se prévaloir des dispositions de l'article 14 du Code Civil. (Article 14 du Code Civil : L'Etranger, même non résidant en France, pourra être cité devant les tribunaux français, pour l'exécution des obligations par lui contractées en France avec un Français. Il pourra être traduit devant les tribunaux de France, pour les obligations par lui contractées en pays étranger envers des Français.) Les tribunaux français rejetteraient sa demande. De même encore le Français ne pourrait obtenir d'un tribunal français l'exequatur de la décision qu'il aurait pu obtenir de la législation étrangère.

PARAGRAPHE II. — *Loteries autorisées. Nature du billet de Loterie.*

Denisart (1) écrit que le billet de loterie était dans notre ancien droit, un *effet commercable*. Son produit se payait au porteur. Sur la simple présentation du billet, le porteur, fût-il un moine profès, c'est-à-dire mort civilement, ou une femme mariée, avait droit à la remise intégrale du lot à lui attribué par le sort. On ne donnait point quittance du billet.

Notre droit civil contemporain a gardé la même con-

(1) Denisart, *Gf. Loterie*, n° 12.

ception de la nature juridique du billet de loterie. La Cour de Cassation, dans un arrêt du 21 décembre 1853 (1) a décidé que le porteur de bonne foi d'un billet d'une loterie autorisée a droit au lot gagné par ce billet du moment qu'il le présente, sans avoir à donner la preuve que le billet s'adaptait bien à la souche, au cas où les agents de la loterie auraient perdu le carnet d'où a été détaché le billet gagnant.

Inversement, celui qui se prétend propriétaire d'un billet gagnant et qui ne peut le présenter ne serait pas admis à prouver par témoins qu'il était possesseur du billet au moment du tirage même si le lot qu'il réclame est d'une valeur inférieure à 500 francs.

De même, dans un arrêt d'espèce en date du 20 octobre 1891, la Cour de Paris a décidé que sans un commencement de preuve par écrit, le réclamant ne serait pas admis à prouver un prétendu dépôt qu'il aurait fait de son billet entre les mains d'un tiers décédé depuis.

SECTION. III. — La législation actuelle au point de vue du Droit administratif.

La loi de 1836 n'interdit pas indistinctement toutes les loteries. Dans son article 5 elle excepte de la prohibition « les loteries d'objets mobiliers exclusivement destinées à des œuvres de bienfaisance ou à l'encouragement des arts, lorsqu'elles auront été autorisées dans les formes qui seront déterminées par des règlements d'administration publique ».

Le règlement a été édicté huit ans plus tard par l'ordonnance du 29 mai 1844 concernant les loteries d'objets mobiliers exclusivement destinées à des actes de bienfaisance ou à l'encouragement des arts. Cette ordonnance est

(1) D. 54, I, 472.

assez brève pour que nous puissions la transcrire intégralement :

Art. 1^{er}. — Les autorisations pour l'établissement des loteries désignées en l'article 5 de la loi du 21 mai 1836, seront délivrées, savoir : par le Préfet de Police pour Paris et le Département de la Seine, et dans les autres départements, par le préfet sur la proposition des maires.

Ces autorisations ne seront accordées que pour un seul tirage, elles énonceront les conditions auxquelles elles auront été accordées dans l'intérêt du bon ordre et dans celui des bénéficiaires.

Art. 2. — Lesdits tirages se feront sous l'inspection de l'autorité municipale aux jours et heures qu'elle aura déterminés.

L'autorité municipale pourra, quand elle le jugera convenable, faire intervenir dans cette opération, la présence de ses délégués ou de commissaires agréés par elle.

Art. 3. — Le produit net des loteries dont il s'agit sera entièrement et exclusivement appliqué à la destination pour laquelle elles auront été autorisées et établies et il devra en être valablement justifié.

Une circulaire du Ministre de la Police en date du 15 novembre 1852 a décidé que les Préfets ne doivent point sans en avoir référé au Ministre, autoriser les loteries dont la valeur totale des billets à émettre dépasserait 5.000 fr. Cette même circulaire a décidé qu'en règle générale et à moins d'une autorisation spéciale du Ministre de l'Intérieur, on ne doit émettre, colporter et placer les billets d'une loterie que dans le département où doit se faire le tirage.

Le décret du 13 avril 1861 est venu compléter l'ordonnance du 29 mai 1844 et la circulaire du 15 novembre 1852. Nous lisons en effet dans l'article 6 de ce décret que « les sous-préfets statueront désormais soit directement soit par délégation des Préfets sur les affai-

res qui jusqu'à ce jour exigeaient la décision préfectorale et dont la nomenclature suit : alinéa 5 : autorisation des loteries de bienfaisance jusqu'à concurrence de 2.000 francs ».

Les sous-préfets ont donc le droit exclusif d'autoriser les loteries dont le chiffre n'excède pas 2.000 fr. Si le chiffre de la loterie dépasse 2.000 fr. et ne dépasse pas 5.000 fr. c'est au préfet qu'il appartient d'autoriser la dite loterie. Enfin lorsque le chiffre global de la loterie excède 5.000 fr. les préfets doivent prendre l'avis du Ministre de l'Intérieur.

Lorsque le chiffre de la loterie dépasse 100.000 fr. c'est le Ministre de l'Intérieur qui se réserve la décision : ainsi c'est une décision du Ministre de l'Intérieur en date du 15 juin 1905 qui a autorisé la loterie de la Presse.

L'ordonnance de 1844 a été rendue applicable aux colonies par un décret du 4 août 1883, avec toutefois cette différence que ce sont les gouverneurs et les commandants qui accordent l'autorisation.

Observons enfin que les émissions de valeurs à lots n'affectent point les caractères des loteries que l'article 5 de la loi de 1836 autorise. Ces émissions de valeurs à lots sont restées prohibées et il a fallu chaque fois une loi spéciale pour les relever de l'interdiction légale qui les frappe. — Par exception, — encore cette faveur a-t-elle été consacrée par les actes législatifs, le Crédit Foncier peut émettre des valeurs à lots avec la seule autorisation du Ministre des Finances (1).

Aux termes de l'article 5 de la loi de 1836 deux conditions sont nécessaires pour obtenir de l'administration l'autorisation d'organiser une loterie. Il faut d'a-

(1) Dans cette étude nous ne nous préoccupons point des valeurs à lots. Elles suffiraient en effet à elles seules à fournir la matière d'un ouvrage. Nous nous contenterons d'étudier la législation des loteries proprement dites : celles dont les billets ne constituent pas des placements.

bord que les objets mis en loterie soient des effets mobiliers, et ensuite que la loterie soit organisée au profit d'une œuvre de bienfaisance ou d'encouragement aux arts.

1° Il doit s'agir d'une loterie d'objets mobiliers :

Il faut prendre l'expression « objets mobiliers » dans son sens le plus large. Elle désigne en effet aussi bien des meubles corporels que des sommes en argent. Les loteries de sommes d'argent exercent sur le grand public un attrait considérable qui détermine la souscription de très nombreux billets. Par contre des loteries ou tombolas dont les lots consistent uniquement en meubles corporels présentant quelquefois une valeur considérable : mobilier, lingerie, pianos, tableaux, etc... recrutent la plupart de leurs souscripteurs parmi les philanthropes qui sans but lucratif apportent, sous cette forme, leur obole à une œuvre charitable : dans cet ordre d'idées on peut citer les nombreuses loteries organisées par les différents groupements de mutilés ou par des œuvres d'après-guerre.

2° Il faut ensuite que la loterie soit organisée au profit « d'une œuvre de bienfaisance ou d'encouragement aux Arts ». Pour que l'autorisation soit accordée par l'administration, l'œuvre aux besoins de laquelle la loterie a pour but de subvenir, doit affecter un caractère de généralité : ainsi aux termes de la circulaire du Ministre de l'Intérieur du 22 décembre 1845, il faudrait une loi spéciale pour autoriser une loterie destinée à soulager une infortune privée ! Si un malheureux, un pauvre diable dans le seul but de subvenir aux besoins des siens et de soulager leur misère veut mettre en loterie un produit de son travail présentant un caractère artistique : peinture, sculpture, il ne pourra obtenir, en droit, l'autorisation qu'il sollicite. En fait, à cette législation draconienne l'administration, pleine de

bienveillance, a donné et donne encore, de temps à autres, de sérieuses entorses.

D'ailleurs, l'administration a dans ce domaine un pouvoir d'appréciation presque discrétionnaire. Il y a des cas où la mise en loterie d'un objet quelconque au profit d'un seul individu est tout simplement une forme de mendicité déguisée et l'administration use de son pouvoir d'appréciation. S'il en était autrement, nous serions « assiégés » par les mendiants déguisés en porteurs de billets » (1).

Il arrive fréquemment que l'administration refuse l'autorisation indispensable à l'organisation d'une loterie. Nous allons examiner en les groupant sous trois rubriques les contestations, et les litiges auxquels peut donner lieu le refus d'autorisation par l'administration.

1° Supposons tout d'abord un refus d'autorisation pur et simple. La décision de l'autorité administrative ne lèse aucun droit acquis, elle n'est donc pas susceptible d'un recours contentieux. En revanche elle peut donner lieu à un recours gracieux auprès du fonctionnaire même qui a refusé l'autorisation. Le solliciteur peut encore employer le recours hiérarchique et en l'espèce s'adresser au Préfet pour obtenir l'autorisation refusée par le sous-préfet, au Ministre de l'Intérieur si le refus d'autorisation émane du Préfet lui-même, et le Ministre peut accorder l'autorisation si le refus du Préfet lui semble dénué de fondement.

Mais le refus d'autorisation peut-il donner lieu à un recours devant la section du Contentieux du Conseil d'Etat pour excès de pouvoir ? A la vérité ce recours est d'une extrême généralité et nous ne voyons rien qui s'oppose à son introduction. Depuis 1872 la jurisprudence du Conseil d'Etat en la matière semble être la

(1) Fleury, thèse : *La loterie devant le droit*, Paris, 1908, page 64.

suivante : Si le Préfet n'a pas répondu à une demande d'autorisation à lui adressée ; si le Ministre saisi d'un recours hiérarchique imite le silence du Préfet, son subordonné, le solliciteur se trouve privé de tout recours (1).

Mais si le Ministre répond négativement, nous ne voyons rien dans la jurisprudence du Conseil d'Etat qui fournisse un argument contraire à la recevabilité du recours. Nous croyons donc le recours pour excès de pouvoir parfaitement recevable en la matière et cela pour plusieurs raisons :

a) l'idée de détournement de pouvoir vient immédiatement à l'esprit. Le Préfet peut en effet refuser l'autorisation indispensable à l'organisation d'une loterie de bienfaisance parce que la société sollicitante est suspecte d'hostilité, ou mieux, parce que ses membres votent, ostensiblement ou non, contre les candidats sympathiques au gouvernement ou patronnés par lui

b) ensuite il y a certainement un intérêt lésé : celui de l'œuvre de bienfaisance à laquelle était destiné le produit de la loterie projetée.

c) enfin et surtout, nous croyons le recours pour excès de pouvoir parfaitement recevable en la matière parce qu'il ne peut s'agir ici d'un recours parallèle. Nous avons supposé en effet que le refus d'autorisation émanait du fonctionnaire le plus haut placé dans la hiérarchie : du Ministre de l'Intérieur lui-même.

2° Supposons maintenant, que l'autorisation a été accordée ; mais à cette autorisation l'administration met certaines réserves, certaines conditions, ou même certaines restrictions. En pareil cas le recours pour excès de pouvoir est encore recevable. Le Conseil d'Etat dans

(1) Jacquelin : *Les principes dominant du Contentieux administratif*, page 240.

une affaire demeurée célèbre a rendu sur le point qui nous intéresse une importante décision : rappelons brièvement les faits : à Montluçon, depuis 1847 existait la Société des Dames de la Miséricorde, ayant pour objet de soulager les pauvres des trois paroisses de la ville. Cette Société obtenait tous les ans, du Préfet, l'autorisation d'organiser au profit de ses œuvres, une loterie. En 1905 le Préfet déclara n'accorder l'autorisation qu'à la condition qu'une somme de 500 fr. prélevée sur le produit de la loterie, dont le montant total était de 6.000 fr. serait versée au bureau de bienfaisance. La Société des Dames de la Miséricorde estima excessive la condition imposée par le Préfet et la Présidente de l'œuvre déféra au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir la décision du Préfet.

Le Conseil d'Etat a donné raison au pourvoi. Dans ses conclusions le Commissaire du Gouvernement M. Chardenet faisait observer que l'ordonnance du 29 mai 1844 porte dans son article 1^{er} que les autorisations devront énoncer les conditions auxquelles elles ont été accordées dans l'intérêt *du bon ordre et dans celui des bénéficiaires*. Le Préfet pouvait donc accorder ou refuser l'autorisation mais il ne pouvait la subordonner à une condition formulée dans l'intérêt financier d'un établissement public.

M. Chardenet faisait observer au surplus que pareille condition violait l'article 3 de l'ordonnance de 1844 aux termes duquel le produit net de la loterie doit être *entièrement et exclusivement* appliqué à la destination pour laquelle elle a été établie et autorisée.

Est-ce à dire que le Préfet ne peut mettre des conditions ou des réserves à son autorisation ? Non, mais seuls le souci du bon ordre et l'intérêt des bénéficiaires doivent inspirer ces conditions ou ces restrictions.

3° Supposons enfin que l'autorisation a été accordée : Les litiges auxquels la loterie pourra donner lieu se

ressentiront du caractère exclusivement administratif de cette autorisation.

a) d'abord au point de vue de l'interprétation de l'arrêté d'autorisation. Si un désaccord surgit entre l'autorité administrative et les organisateurs de la loterie, sur le sens même de l'arrêté d'autorisation, seule l'autorité administrative qui a rendu cet arrêté sera compétente pour en interpréter le sens.

b) Nous venons de supposer le cas d'un désaccord au point de vue de l'interprétation de l'arrêté d'autorisation. Allons plus loin : supposons — et le cas n'est pas tellement rare — qu'un litige surgisse entre l'administration et l'organisateur de la loterie à propos de l'apurement des comptes de la loterie, que l'ordonnance du 29 mai 1844 prescrit à la fin de son article 3. Dans ce cas encore seuls les Tribunaux administratifs sont compétents pour connaître du débat soulevé et si avant la reddition des comptes, une action en abus de mandat était intentée contre l'entrepreneur de la loterie devant le tribunal correctionnel, celui-ci devrait surseoir jusqu'à l'apurement du compte par qui de droit (1).

Il a été jugé (2) en application de ces principes, que les tribunaux de droit commun sont incompétents pour nommer un séquestre chargé d'administrer une loterie autorisée par un arrêté du Ministre fixant la valeur des lots, l'époque des tirages, etc... parce que l'arrêté ministériel prescrivait que l'autorisation était incessible et que le seul Préfet était chargé d'en assurer l'exécution avec le concours d'une commission nommée par lui.

Mais il ne faut pas exagérer la portée de ces principes : ils ne régissent que les rapports des organisateurs de la loterie avec l'autorité administrative. Ils ne s'étendent

(1) Cassation, 24 sept. 1846, S. 1846, I, 657.

(2) Nancy, 31 octobre 1885, S. 1886, II, 239.

pas aux rapports de ces organisateurs avec un sous-entrepreneur ou un gérant (1) ou avec les porteurs de billets (2); échappent également à leur application, les contestations pouvant surgir entre un concessionnaire révoqué et des liquidateurs même s'ils sont nommés par l'administration (3). Il faut en somme établir ici la même distinction qu'en matière de travaux publics, entre les procès mettant aux prises l'entrepreneur et l'administration d'une part, et ceux que l'entrepreneur peut avoir à soutenir contre un sous-entrepreneur ou un fournisseur d'autre part.

L'autorité administrative doit surveiller les opérations de la loterie. Cette surveillance a été organisée par plusieurs circulaires ministérielles et notamment par celle du 22 décembre 1845 déjà citée, celle du 4 novembre 1858, celle du 18 janvier 1860 etc. : toute loterie dont le chiffre dépasse 50.000 francs nécessite la constitution d'une commission de surveillance à laquelle est adjoint, pour le contrôle des comptes, un conseiller de préfecture, à Paris un délégué de la Préfecture de Police. Jusqu'au paiement des lots les fonds provenant de la loterie doivent être déposés dans un établissement financier. Il est justifié de l'emploi des fonds devant la seule autorité administrative. Puis les représentants du gouvernement auprès du Comité de la Loterie rédigent un rapport qui est transmis au Ministre de l'Intérieur par la voie hiérarchique.

Enfin, aux termes de l'article 3 de l'ordonnance du 29 mai 1844, le produit net de la loterie doit être entièrement affectée à l'œuvre aux besoins de laquelle la loterie est destinée à subvenir. C'est pourquoi nous avons vu plus haut le Conseil d'Etat, sur la demande de la Prési-

(1) Conseil d'Etat, 15 mai 1836, D. 1837, III, 2.

(2) Cassation, 29 mai 1847, S. 1847, I, 612.

(3) Conseil d'Etat, 4 juillet 1857, S. 1858, II, 377.

dente des Dames de la Miséricorde de Montluçon. annuler un arrêté préfectoral qui tout en autorisant une loterie, violait les dispositions de l'ordonnance du 29 mai 1844 en affectant une partie du produit net de la loterie à une œuvre recommandable certes, mais différente de celle au profit de laquelle la loterie était organisée.

CHAPITRE II

NATURE JURIDIQUE DE LA LOTERIE

Denisart (1) a défini la loterie : « une espèce de contrat aléatoire dans lequel ceux qui s'y intéressent espèrent, pour un objet modique, avoir par l'avantage du sort une somme ou un objet supérieur à ce qu'ils ont risqué. » (2) Depuis la fin du XVIII^e siècle cette définition ne semble pas avoir vieilli. Elle n'offre aucune différence, quant au fond, avec celles qui sont données aujourd'hui et qui, pour la plupart, s'accordent à voir dans la loterie « une espèce de jeu où les participants courent, moyennant des mises en argent, la chance ou de perdre tout ou partie de leur argent, ou d'obtenir par tirage au sort des lots plus ou moins considérables soit en argent soit en meubles ».

Le fait d'établir une loterie sans l'autorisation préalable de l'administration, tombant sous l'application de la loi pénale, et le contrat de loterie étant assimilé au contrat de jeu, contrat frappé de nullité par la loi civile, nous devons fixer la nature juridique de la loterie puisque ce contrat, nous l'avons vu au cours de l'étude de

(1) Denisart, *Loterie* n° 1.

(2) C'est la définition que nous avons donnée de la loterie au début même de notre introduction. Voir plus haut, page 5.

la législation en vigueur, a fait surgir en plus de délicates questions de droit civil, des problèmes donnant lieu à l'application des règles du droit administratif et du droit pénal.

D'après la loi de 1836, l'existence de la loterie semble devoir réunir le concours de plusieurs conditions :

- 1° une opération due à l'espérance d'un gain à réaliser,
- 2° la disproportion entre le gain et le sacrifice pécuniaire consenti,
- 3° l'attribution du gain par la voie du sort,
- 4° la publicité plus ou moins bruyante de l'opération.

Examinons successivement ces quatre conditions :

1° *Espérance d'un gain à réaliser.* — Du fait même que la loterie est un contrat essentiellement aléatoire, s'il n'y a pas aléa, il ne peut y avoir loterie. Si par exemple plusieurs objets de même valeur sont mis en loterie et s'il y a autant de billets émis que de lots à attribuer, il n'y a pas de loterie au sens légal du mot puisque chaque porteur de billet est sûr de gagner quelque chose et que par suite de l'égalité de valeur des lots il est sûr de ne pas être plus qu'un autre maltraité par le sort.

Ne peut constituer un aléa, le fait que le lot attribué par le sort à l'un ou l'autre porteur de billet ne conviendrait peu ou prou à ses goûts : par exemple si un « gentleman » féru de sport et de vitesse se voyait attribuer par le tirage au sort une belle collection de timbres et un philatéliste une voiture automobile d'un modèle rapide construit par telle firme à la mode. D'ailleurs, le cas envisagé est théorique et suppose contre toute vraisemblance que la valeur des mises est égale à celle des lots : l'espérance d'un gain n'existant plus il n'y a plus loterie ; de même si le prix des billets était inférieur à la valeur des lots en admettant toujours que le nombre des lots correspondrait à un nombre identique de billets,

car il y aurait alors non plus chance de gagner mais certitude de gagner.

Ainsi les premières loteries organisées à Rome annuellement à l'époque des Saturnales et celles qui plus tard permirent aux empereurs romains de faire montre de leur munificence n'étaient pas des loteries au sens de la loi de 1836 car il y avait des lots gratuits pour tous les convives : l'inégalité de valeur des lots attribués par le sort ne suffit pas en effet à faire de ces distributions publiques de présents, des loteries au sens où l'a entendu le législateur de 1836.

2° *Disproportion entre le gain espéré et le sacrifice consenti*, c'est à dire entre le lot et la mise. Cette deuxième condition est, elle aussi, formellement exigée par la loi de 1836 pour qu'il y ait loterie. Le gain espéré par l'individu qui prend un billet à une loterie doit être hors de proportion avec la somme consacrée à l'achat du billet : par exemple l'heureux gagnant du premier lot d'une valeur de 200.000 francs, à la dernière loterie des journalistes algériens tirée en décembre 1928, avait acquis son billet pour la somme de cinq francs.

Tous les auteurs sont d'accord sur le principe.

Mais la mise en application de ce principe a donné lieu à des courants de doctrine contraires et à des décisions de jurisprudence discutées.

C'est surtout le point suivant qui a provoqué les plus vives controverses : Pour qu'il y ait loterie au sens légal du mot, faut-il que la totalité de la mise soit perdue ? Si l'on répond affirmativement à cette question, plusieurs loteries — et notamment la loterie de Hambourg — tourneraient la prohibition édictée par la loi de 1836 puisqu'elles donnent à chaque porteur de billet non sorti lors d'un tirage, un billet nouveau pour les tirages à venir. Parmi les auteurs qui soutiennent cette théorie, il convient de citer M. Rodolphe Rousseau. D'après lui la perte totale de la mise est une des conditions essen-

tielles de la loterie. Dès le début de son ouvrage (1) il donne les caractères distinctifs des combinaisons prohibées sous le nom de loterie, ce sont :

a) La chance offerte de très gros bénéfices moyennant une très faible mise.

b) La perte totale de la mise pour le plus grand nombre des participants,

c) et comme résultat : l'attribution à quelques contractants privilégiés, d'un bénéfice qui a pour base la perte subie par tous les autres.

Il est évident que la loterie se présente le plus généralement à l'esprit sous cet aspect. Mais le caractère général de la loi de 1836 dépasse cette conception qui aurait pour conséquence de rendre licites toutes les émissions de valeurs à lots. En effet tout individu qui souscrit une obligation communale du Crédit Foncier ou encore une obligation de la Ville de Paris, ou même une obligation du Crédit National, pour n'envisager que quelques exemples, ne perd point sa mise lorsque les chances du tirage ne lui sourient pas. Il peut en effet revendre son titre à la Bourse pour un prix égal et souvent même supérieur, à la somme qu'il a décaissée pour en faire l'acquisition. En souscrivant un titre de cette nature, on fait un placement et même un placement de « père de famille ». Et pourtant les émissions de valeurs à lots nécessitent le vote d'une loi qui les mette en règle avec les prohibitions édictées par la loi de 1836. On peut lire dans les considérants d'un arrêt de la Cour d'Appel de Paris rendu le 28 décembre 1865, que « c'est à tort que l'on soutient qu'il n'y a de loterie interdite que dans laquelle la mise est entièrement perdue » (2).

Cet arrêt de la Cour de Paris est en parfait accord avec l'esprit du législateur de 1836 : « sont réputées loteries...

(1) Rousseau : *De la vente des obligations à lots*, page 4.

(2) Dalloz, 1866. I. 283.

toutes opérations offertes au public pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort ». Loi de 1836, art. 11.

Aujourd'hui tout le monde paraît d'accord sur le point suivant : pour qu'il y ait loterie au sens de la loi de 1836 point n'est besoin que la mise soit totalement perdue.

Et la jurisprudence est allée encore plus loin : elle a parfois décidé que l'espérance de réaliser un gain même gratuitement par tirage au sort suffisait à constituer loterie au sens légal du mot ; voici à quel propos la jurisprudence a émis pareille opinion :

Le journal *L'Action* dans un but de publicité et de propagande avait adressé gratis, à Lyon, à des personnes qu'il ignorait absolument, 50.000 tickets-primés portant un numéro d'ordre, pliés entre les feuilles du journal et sur lesquels étaient imprimés ces mots : « A dater de ce jour le journal *L'Action* distribue une série de 50.000 tickets. Ces tickets sont distribués d'une manière absolument gratuite aux personnes qui en feront la demande. L'administration de *L'Action* attribue chaque jour une somme de 100 francs à un ticket dont elle se réserve de désigner le numéro. » *L'Action* publiait chaque jour les numéros gagnants et les porteurs de tickets achetaient chaque jour le journal pour voir s'ils n'avaient pas gagné la prime de 100 francs. L'opération financière tentée par *L'Action* n'était pas mauvaise en soi et le journal devait y réaliser des bénéfices. Les porteurs de billets n'avaient rien déboursé pour l'acquisition de leur ticket, et le journal qu'ils achetaient n'était pas une non-valeur au point de vue commercial ; il valait ce que valent les journaux d'information. Ces considérations n'empêchèrent point la Cour de Lyon de voir en cette opération une loterie et de condamner le journal *L'Action* à 500 frs d'amende pour violation de la loi de 1836 (1).

(1) Lyon, 11 avril 1892, S. 92, II, 314.

3° *Attribution du lot par la voie du sort.* — C'est là la condition essentielle de l'existence de la loterie au sens légal du mot. Le procédé d'attribution par la voie du sort peut offrir des variantes : Ce peut être comme pour la loterie royale de 1776 un numéro extrait d'un sac par un enfant ayant les yeux bandés ou encore des roues Fichet à déclenchement électrique le plus généralement employées aujourd'hui pour les grandes loteries autorisées. Tout cela est dépourvu de la moindre importance. L'essentiel, c'est l'attribution d'un gain par la voie du sort. Il suffit de lire l'exposé des motifs de la loi de 1836 pour ne concevoir aucun doute à ce sujet : « Les caractères constitutifs des spéculations que la loi a pour but d'atteindre, avaient besoin d'être fixés par des dispositions des anciennes lois. Que ces spéculations soient principales ou accessoires, habituelles ou isolées, sous forme de ventes mobilières ou immobilières ou de souscriptions, qu'elles présentent un mélange apparent d'opérations commerciales et de chances aléatoires, toutes les fois qu'elles choisissent le sort pour instrument, elles rentrent toutes dans les prohibitions de la loi et dans les définitions de son article 11 » (1).

Entre autres précisions apportées par l'article 11 de la loi de 1836 que nous venons d'invoquer, il importe de noter le jour nouveau qu'il a projeté sur les ventes d'immeubles sous forme de loterie. L'édit de mai 1539 permettait la mise en loterie des immeubles. Lorsque l'Etat se fut, par l'arrêt du conseil du Roi du 30 juin 1776, réservé l'exclusivité de l'organisation et de l'exploitation des loteries, il prohiba les loteries d'immeubles. Ainsi nous voyons dans le recueil des ordonnances d'Alsace, tome 2 page 806, le propriétaire d'un vaste domaine situé en Alsace présenter en 1668, une requête au Conseil souverain d'Alsace afin de mettre en loterie ledit domai-

(1) Chauveau et Faustin-Hélie, op. cit., V, N° 2108.

ne. En rejetant la requête à lui présentée, le conseil souverain d'Alsace arguait que le requérant n'avait pas obtenu la permission du Roi.

Si la loi du 3 Frimaire, an 6, prévoyait les ventes *par forme de loterie des effets mobiliers ou immobiliers*, elle ne punissait pas les *agences* établies pour procéder à ces sortes de ventes.

D'autre part, l'article 410 du Code Pénal punissait tous ceux qui avaient *établi et tenu* des loteries sans spécifier la nature des objets ainsi mis en loterie.

Et la Cour de Paris eut à connaître en 1832 de la question suivante : Au début de 1832, un député jouissant d'une haute considération, propriétaire terrien dans la Charente-Inférieure, M. Audry de Puyraveau, imagina de mettre en loterie trois de ses domaines dits « de Blameri », de « Boistableau » et de la « Boissonnerie ». Les bénéfices de cette loterie devaient être affectés à des œuvres de bienfaisance. Le Ministère public jugea que cette opération offrait les caractères d'une loterie prohibée, et citant M. Andry de Puyraveau devant le Tribunal correctionnel de la Seine, il demandait purement et simplement l'application de l'article 410 du Code pénal : savoir, une peine de prison et une amende pour M. Audry de Puyraveau et cela en plus de la confiscation des enjeux, c'est à dire des trois domaines de Blameri, de Boistableau, et de la Boissonnerie, mis en loterie.

M. Audry de Puyraveau soutint que l'article 410 du Code Pénal ne visait que des *Etablissements permanents* et non point la mise accidentelle en loterie d'un objet quelconque. Le Tribunal de la Seine rejetant cette interprétation de l'article 410 condamna le prévenu à payer une amende de 3.000 francs ; en revanche il n'accordait point au Ministère public la confiscation que celui-ci demandait : Pour le Tribunal de la Seine, l'article 410 du Code Pénal ne prononçait que la confiscation des fonds et effets mis en loterie ; or, selon lui, ces expressions ne pouvaient s'appliquer à des immeubles.

M. Audry de Puyraveau et le Ministère Public interjetèrent appel tous deux. La Cour de Paris confirma la décision des premiers juges sauf en ce qui concerne l'amende qu'elle réduisit de 3.000 francs à 1.000 frs (1).

Malgré la décision de la Cour de Paris des controverses s'engagèrent sur le point de savoir si la mise en vente d'un seul immeuble par voie de loterie était passible des peines édictées par l'article 410 du Code Pénal.

L'article 11 de la loi de 1836 en tranchant la question a mis un terme à ces controverses. Il n'envisage plus l'objet mais la forme de la vente. Que l'objet soit un meuble ou un immeuble, si la vente est effectuée par la voie du sort, elle entraîne l'application de l'article 410 du Code Pénal.

4° *Publicité*. — La publicité enfin semble être la dernière condition nécessaire à l'existence du délit de loterie. L'article 2 de la loi de 1836 porte en effet : « Toutes opérations offertes au public. » Mais que faut-il entendre au juste par l'expression de « public » ? Les auteurs n'ont pu trouver de critérium en la matière et ils laissent aux Tribunaux le soin d'apprécier si telle ou telle opération est offerte au « public ». En fait, il y a toujours publicité et les organisateurs de loteries ne manquent pas de recourir à la publicité la plus habile sous toutes ses formes : Ils mettent le plus souvent à contribution les virtuoses de la parole, de la plume et du crayon.

(1) S. 1833, II, 7.

TROISIÈME PARTIE

JUSTIFICATION DE LA LOTERIE

Conformément au plan que nous nous sommes fixé, à la fin de l'introduction de cette étude, nous devons consacrer la troisième partie de notre ouvrage à la justification de la loterie ressource budgétaire.

Les loteries ont soulevé de nombreuses objections. Ces objections nous pouvons les grouper sous deux grandes rubriques : objections d'ordre moral d'une part, et objections d'ordre financier, de l'autre.

Nous consacrerons une section à l'étude respective de chacune de ces deux grandes rubriques. Puis, dans une troisième section, nous examinerons les propositions de loi, qui, à des époques diverses, ont été déposées sur le bureau de la Chambre des Députés, propositions de loi tendant à créer en France une loterie nationale.

SECTION I. — Objections d'ordre moral adressées aux Loteries.

On attribue à Benjamin Franklin ces mots célèbres : « Quiconque vous dira qu'on peut légitimement acquérir la Fortune autrement que par le travail et l'économie, est un empoisonneur public. » S'appuyant sur l'autorité de l'homme d'Etat américain, les moralistes, les criminalistes, et toute une pleiade de gens austères prononcent une condamnation définitive contre la loterie qui, selon eux, détourne l'homme de cette vérité première

que c'est de son travail seul qu'il doit attendre l'amélioration de sa situation. La loterie serait, si l'on en croyait ces censeurs implacables, un dangereux encouragement à la paresse. De plus, la loterie causerait dans la « moralité publique » de « terribles ravages ».

Reprenons successivement ces deux arguments mis en ligne de compte contre la loterie.

L'économie politique, « science qui a pour objet l'étude de l'activité que les hommes, vivant en société, déploient pour satisfaire leurs besoins matériels et augmenter leur bien être » (1), nous apprend à classer en deux grandes catégories les mobiles qui déterminent les les actions économiques : les mobiles désintéressés et les mobiles égoïstes. Parmi ces derniers, le plus puissant, après l'instinct de conservation, c'est le désir de se procurer un avantage économique personnel, c'est-à-dire la fortune, le bien-être, en observant le principe : obtenir le maximum de satisfaction avec le minimum d'effort. On a donné à ce principe le nom de principe Hédonistique. « A l'heure actuelle, il faut le reconnaître, le mobile égoïste de l'intérêt personnel domine le monde en ce sens que la plupart des hommes ne songent qu'à augmenter leur fortune, leur bien-être (1).

De quels moyens disposent-ils pour atteindre le but qu'ils se proposent ?

Il n'est jamais venu à l'esprit de personne de soutenir que le travail est un élément accessoire de succès, quelle que soit l'entreprise envisagée. Bien au contraire nous jugeons excellente la moralité de la fable : le Laboureur et ses enfants. Le travail est un facteur indispensable de succès, mais il n'est pas le seul. Les économistes sont unanimes à enseigner aujourd'hui que le capital, et ce

(1) *Reboux*, - *Précis d'économie politique* p. 4.

(2) *Reboux*, *ibid.*, p. 9.

qu'ils appellent « les éléments naturels », jouent eux aussi un rôle de tout premier plan dans la vie économique moderne. Franklin semble donc avoir exagéré en qualifiant « d'empoisonneur public » quiconque soutiendrait « qu'on peut légitimement acquérir la fortune autrement que par le travail et l'économie ».

Combien d'individus ont passé leur vie entière à travailler, à peiner, pour mourir dans une gêne voisine de la misère ? avaient-ils seulement pu économiser ? Le travail, l'épargne, sont de belles qualités, nous dirons plus : ce sont des vertus. Mais suffit-il de travailler, nous ne dirons pas pour prospérer, mais plus simplement, pour économiser ? En admettant qu'à force de travail et d'économie l'homme ait pu se constituer un capital, peu importe son importance, en admettant qu'il continue à travailler et qu'il dispose, en plus du capital qu'il a pu amasser, des « éléments naturels » indispensables eux aussi à la réussite de son entreprise est-il certain qu'il réussira, même d'une manière incomplète ? Combien d'individus réunissant les plus belles qualités, intelligence, courage, persévérance, disposant de tous les moyens de réussite : connaissances acquises, fortune, relations, milieu social et physique favorable, n'ont-ils pas vu sombrer leurs plus chères espérances, annihiler leurs plus beaux efforts ?

Il est de fait que le facteur chance joue lui aussi un rôle important quelle que soit l'entreprise envisagée. Des hommes, qui sont loin d'être des fous, n'hésitent jamais à le faire entrer en ligne de compte. Certes, ce serait folie de compter en tout et pour tout sur sa chance, comme ce serait un signe infailible de découragement que de ne rien entreprendre sous prétexte que la malchance empêchera les plus belles et les plus nobles entreprises de réussir.

Il faut, ici, comme partout ailleurs, s'efforcer de se maintenir dans un juste milieu. Si à l'intelligence, au

courage, aux connaissances acquises, au travail, à la persévérance et au capital, l'homme peut ajouter un peu de chance, une chance de plus de réussite, qui lui donnera tort ? Qui osera le traiter de fou ? Les loteries pullulent aujourd'hui ; sous des noms divers, on les organise de plus en plus nombreuses et de plus en plus considérables. Elles sont en vogue ; elles bénéficient de l'enthousiasme public ; elles sont l'objet d'un véritable engouement. Les chiffres parfois énormes de leurs gros lots fascinent le grand public, ouvriers qu'un labeur continu n'arrive pas à enrichir, petits bourgeois cantonnés dans les limites d'un budget aux ressources modestes, membres de la haute bourgeoisie habitués à manier des sommes d'argent considérables et désireux de grossir leur fortune, d'augmenter leur bien-être. Tous, du plus riche au plus pauvre, voient dans la loterie une chance de plus de gagner de l'argent, ce bien économique intermédiaire, « cette richesse apte à se transformer en n'importe quelle autre richesse, et capable, dès lors, de satisfaire le nombre infini de leurs besoins » (1). Et naturellement ils souscrivent aux loteries dans la mesure que leur permettent leur situation sociale et leur fortune. Voilà pourquoi les loteries, organisées un peu partout, comptent parmi leurs chalands, contrairement à ce qu'on pourrait croire, en plus d'ouvriers victimes de chômage, en plus de mères de famille pâlies par le sweating système, des individus possesseurs d'immenses fortunes.

Nous ne nous attarderons plus longtemps sur ce point. Quoiqu'en ait dit Franklin, quoiqu'en pensent encoré de nos jours, beaucoup de gens austères, il n'est pas vrai de dire que le travail et l'économie suffisent toujours et à eux seuls, à acquérir légitimement la fortune.

Tout le monde est pénétré de cette vérité qu'ils sont deux moyens essentiels d'y parvenir. Celui qui prend un

(1) Reboux, *ibid.*, p. 34.

ou plusieurs billets de loterie, dans l'espoir de gagner un lot de n. francs, n'est pas un fou ; il n'est pas davantage un paresseux ; et nous en venons à combattre le deuxième argument invoqué contre la loterie par les moralistes intransigeants.

Ils accusent la loterie d'être un dangereux encouragement à la paresse. Cette accusation, tout comme celle implicitement contenue dans la phrase, plus haut citée, de Franklin, est trop absolue pour ne pas tomber dans l'exagération : à entendre les adversaires de la loterie, on pourrait tout naturellement s'imaginer, que l'individu ayant procédé à l'acquisition d'un ou de plusieurs billets de loterie, laisse là son travail et ses occupations quotidiennes pour aller se coucher jusqu'au tirage plus ou moins lointain et rêver qu'avec le montant des lots qu'il gagnera, il égalera en splendeur le Grand Turc lui-même.

Il est certain que tout souscripteur de billets de loterie espère gagner, par l'entremise du sort, un lot plus ou moins important. Mais nous n'avons encore jamais vu, même les esprits les plus superstitieux et les plus simplistes, avoir la certitude de gagner et de gagner ce qu'il est convenu d'appeler « le gros lot ». On prend un billet de loterie, ou on en prend plusieurs selon les moyens financiers dont on dispose, on se tenant le raisonnement suivant : le prix du billet est si minime en comparaison des lots qui peuvent nous échoir ! Si nous ne sommes pas favorisés par la chance, la perte ne sera pas énorme, et nous aurons risqué de devenir riches rapidement, honnêtement et à peu de frais. Pourquoi d'ailleurs ne gagnions-nous pas au moins une fois ? Courons la chance. Et chacun reprend ses occupations quotidiennes et continue à vaquer à ses affaires. Il arrive même souvent qu'on oublie que le tirage de la loterie a déjà eu lieu. C'est là une preuve de plus qu'on ne compte pas uniquement sur la chance pour devenir riche, c'est aussi et

naturellement la preuve que la loterie n'est pas un encouragement à la paresse, comme l'ont prétendu certains moralistes intransigeants.

Ils ont d'ailleurs, développé leur argumentation dans une suite logique : la loterie étant un dangereux encouragement à la paresse, il est naturel qu'elle cause dans « la moralité publique » de « terribles ravages » ? Veulent-ils insinuer que les peuples où fonctionne la loterie, et plus spécialement la loterie d'Etat, sont des peuples « avariés » ? y aurait-il plus d'escroqueries, d'empoisonnements, d'outrages aux mœurs, de viols, de vols, d'assassinats, en Espagne ou en Italie, où la loterie d'Etat rapporte annuellement de gros bénéfices, qu'en Angleterre, où elle n'existe pas ? Quand bien même cela serait, la loterie serait-elle responsable de cet état de choses ? Assurément non. Nous ne voyons pas les ravages que peut causer dans la moralité publique une loterie d'Etat. Quelles passions malsaines peut-elle provoquer ou entretenir ? On l'accuse de « démoraliser le peuple, de le troubler dans son travail, de le détourner de l'économie et de l'épargne par l'espérance, sans cesse renouvelée, de faire fortune par le hasard » (1).

Mais où prend-on que le peuple est troublé dans son travail par la loterie ? Le fait de souscrire à une loterie, nous l'avons déjà dit, n'a jamais empêché personne de continuer à travailler. Le jour du tirage, il suffit de vérifier si les billets dont nous sommes possesseurs « sont sortis » ; cette opération demande tout au plus quelques minutes.

Il est également très contestable d'affirmer que la loterie détourne l'homme de l'économie et de l'épargne, car on ne consacre jamais que de très faibles parties de son patrimoine à l'acquisition des billets. Contrairement à une croyance généralement répandue, et c'est là un fait

(1) Gaston Jèze, *Revue de science et de Législation financière* 1923, p. 145 et suivantes.

d'observation constante, les classes pauvres de la société soucrivent beaucoup moins aux loteries que les classes possédantes, surtout quand le prix d'achat des billets est relativement élevé. Nous ne saurions trop répéter que, dans la très grande généralité, le souscripteur d'un billet de loterie, voit dans cette acquisition une opération accessoire et de seconde importance, figurant dans son budget, au compte pertes et profits, et lui donnant une chance de plus d'arriver rapidement à la fortune. Au cas où le billet acquis ne sort pas, lors du tirage, le souscripteur en prend vite son parti : la perte subie est si faible ! La somme nécessaire à l'acquisition des billets aurait été fatalement absorbée par de menus frais ; enfin il ne comptait pas ou presque pas être favorisé par le sort.

En effet, beaucoup d'individus, persuadés qu'ils ne gagneront jamais rien à une loterie n'en continuent pas moins à souscrire à chaque loterie nouvelle qui s'organise, afin de n'avoir pas à se reprocher, par la suite, d'avoir négligé une chance de s'enrichir.

Car l'argent exerce un attrait irrésistible sur le genre humain. Les organisateurs de loterie connaissent bien le pouvoir fascinateur de l'argent, surtout celui des grosses sommes d'argent. Ils savent que l'homme est cupide et insatiable, ils attribuent, comme en Espagne, des lots de plusieurs millions de francs, et, procédant de la sorte, ils assurent un brillant succès financier à leurs loteries.

C'est là, croyons-nous, ce que les moralistes entendent lorsqu'ils accusent la loterie de démoraliser le peuple. La loterie est coupable, à leurs yeux, d'entretenir et d'attiser la cupidité et l'insatiabilité des foules. Mais les moralistes prétendent-ils corriger le monde de ces défauts si graves ? Prétendent-ils réformer le genre humain ? Depuis des siècles, toutes les religions ont prêché à l'homme la pauvreté et le désintéressement vis-à-vis des richesses. L'impartialité la plus stricte nous com-

mande de constater que ces exhortations réitérées ont obtenu un résultat diamétralement opposé à celui espéré. De toutes parts, c'est la « ruée vers l'or ». Il faut prendre le genre humain comme il est ; l'espoir de le corriger n'est plus de mise ; l'argent exercera toujours sur lui un irrésistible attrait. L'homme cherchera encore à se procurer de l'argent par son travail, et ces efforts ne peuvent que l'honorer ; mais il demandera souvent à d'autres facteurs de lui procurer cet argent qu'il appelle de tous ses vœux. Il aura notamment recours à la loterie et au jeu proprement dit.

Les gouvernements connaissant, de longue date, cet état de choses, ont essayé de canaliser, à leur profit, l'attrait irrésistible du genre humain pour l'argent. Certains Etats n'ont pas hésité à faire de la loterie une ressource budgétaire officielle et permanente. Ainsi, la France connut la loterie royale de 1776 à 1836. D'autres Etats, parmi lesquels nous pouvons citer l'Espagne, l'Italie, la Prusse, l'Autriche, encaissent, tous les ans, grâce à leur loterie nationale, un chiffre considérable de millions. En France, où la loterie d'Etat n'existe pas, et où il faut des autorisations administratives spéciales pour organiser des loteries dont le produit sera affecté à des œuvres de bienfaisance ou d'encouragement aux arts, le jeu proprement dit, et sous les formes les plus diverses, est pratiqué sur une grande échelle.

Nous connaissons officiellement, en France, depuis la loi du 2 juin 1891 qui réglemente l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, le pari mutuel. Nous connaissons également le jeu dans les cercles et casinos des stations balnéaires, thermales ou climatiques. Nous connaissons encore le jeu dans les cercles. Tous ces établissements ou sociétés rapportent à l'Etat, sous forme de taxes et de droits, des sommes considérables.

C'est la loi du 15 juin 1907 qui réglemente le jeu

dans les cercles et casinos des stations balnéaires et climatériques.

Article 1. — Par dérogation à l'article 410 du code pénal, il pourra être accordé aux cercles et casinos des stations balnéaires, thermales ou climatériques, sous quelque nom que ces établissements soient désignés, l'autorisation temporaire, limitée à la saison des Etrangers, d'ouvrir au public des locaux spéciaux, distincts et séparés, où seront pratiqués certains jeux de hasard, sous les conditions énoncées dans les articles suivants.

Article 2. — Les stations dans lesquelles la disposition qui précède est applicable, ne pourront en bénéficier que sur l'avis conforme du Conseil municipal. Les autorisations seront accordées par le Ministre de l'Intérieur, après enquête, et en considération d'un cahier des charges établi par le Conseil et approuvé par le Ministre de l'Intérieur.

L'arrêté d'autorisation fixe la durée de la concession ; il détermine la nature des jeux de hasard autorisés, leur fonctionnement, les mesures de surveillance et de contrôle des agents de l'autorité, les conditions d'admission dans les salles de jeux, les heures d'ouverture et de fermeture, le taux et le mode de perception du prélèvement prévu à l'article 4.

L'autorisation peut être révoquée par le Ministre de l'Intérieur en cas d'inobservation du cahier des charges ou des clauses de l'arrêté ministériel.

La révocation pourra être demandée, pour les mêmes causes par le Conseil Municipal, au Ministre, qui devra statuer dans le délai d'un mois. En cas de refus de celui-ci, le Conseil Municipal peut exercer un recours devant le Conseil d'Etat.

En aucun cas, et notamment en cas d'abrogation ou de modification de la présente loi, le retrait des autorisations ne pourra donner lieu à une indemnité quelconque.

Les autorisations antérieures à la présente loi, quelle qu'en soit l'origine, sont et demeurent rapportées.

Article 3. — Tout cercle ou casino autorisé, qu'il soit ou non organisé en Société, aura un Directeur et un comité de direction responsables, dont les noms, professions, domiciles, devront être dans tous les cas, portés à la connaissance de l'Administration par déclaration faite à la Préfecture du Département ou à la Sous-Préfecture de l'Arrondissement, conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi du premier juillet 1901.

Le Directeur et les membres du Comité de Direction devront être Français, majeurs, jouissant de leurs droits civils et politiques ; il en sera de même de tous ceux employés, à un titre quelconque, dans les salles de jeux.

Le Directeur et les membres du Comité de Direction ne pourront, en aucun cas, se substituer un fermier des jeux.

Article 4. — Indépendamment des conditions imposées au profit de la commune par le cahier des charges, un prélèvement de 15 % sera opéré sur le produit brut des jeux, au profit d'œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publiques. Une commission spéciale instituée au Ministère de l'Intérieur, en règlera l'emploi.

Article 5: — Les infractions aux dispositions ci-dessus seront poursuivies contre les Directeurs et membres du Comité de Direction et passibles des pénalités édictées par les deux premiers paragraphes de l'article 410 du Code pénal (1).

L'article 463 du Code pénal sera applicable (2).

La loi du 30 juin 1923, portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1923, a

(1) Voir ci-dessus page 28.

(2) Voir ci-dessus, page 34.

réglementé le jeu dans les cercles et fixé l'impôt que l'Etat prélève sur le total des opérations.

Article 47. — Les jeux de hasard ne peuvent être pratiqués dans les cercles constitués sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901 qu'en vertu d'une autorisation toujours révocable du Ministre de l'Intérieur et sous réserve :

1° Que les femmes n'y soient pas admises.

2° Que la Direction et le fonctionnement des jeux soient assurés en conformité des règles posées par le décret qui déterminera les modalités d'application du présent article et de l'article suivant et par les instructions administratives ;

3° Que la déclaration prévue par l'article 5 de la loi précitée du 1^{er} juillet 1901 ait été souscrite et que l'engagement ait été pris, tant de verser régulièrement au Trésor le montant de l'impôt sur le produit brut des jeux dont le taux est fixé à l'article suivant, que de se soumettre aux mesures de contrôle qui seront prévues par l'arrêté d'autorisation et qui comportent le droit, pour les agents de l'administration, de pénétrer à toute heure dans les locaux du cercle.

Les cercles existants doivent prendre l'engagement visé plus haut, et s'il y a lieu, souscrire la déclaration dans le délai d'un mois à compter de la date de promulgation de la présente loi.

Dans les cercles nouvellement constitués, les jeux de hasard ne peuvent être pratiqués qu'après notification de l'arrêté d'autorisation.

Article 48. — A partir de la promulgation de la présente loi et sans attendre les arrêtés d'autorisation à intervenir, les cercles visés à l'article précédent sont frappés d'un impôt représentant la différence entre :

D'une part, le total obtenu en appliquant au produit brut des jeux de hasard le tarif suivant :

20 % jusqu'à un million de francs.

30 % de 1.000.001 francs à 2.000.000 de francs.

40 % de 2.000.001 francs à 3.000.000 de francs.

50 % de 3.000.001 francs à 4.000.000 de francs.

60 % au-dessus de 4.000.000 de francs.

Et, d'autre part, le montant des taxes sur les cercles acquittées au titre de l'année précédente, tant au profit de l'Etat que de la commune.

Le produit net ainsi déterminé est attribué à raison de 40 % à l'Etat, de 20 % aux œuvres désignées dans la loi du 15 juin 1907, réglementant le jeu dans les casinos des stations balnéaires et climatériques, et de 40 % aux dispensaires d'hygiène sociale et de préservation anti-tuberculeuse réglementés par la loi du 16 avril 1916, aux Sanatoriums régis par la loi du 7 septembre 1919, ainsi qu'aux préventoriuns et aux organismes de lutte anti-cancéreuse et anti-syphilitique agréés par le ministère de l'hygiène.

Il faut croire que les sommes rapportées, tous les ans à l'Etat, par les jeux, sont considérables car le législateur a prévu des sanctions sévères contre les violations et les fraudes dont pourraient souffrir les dispositions établies par lui dans l'article 47 de la loi de finances du 30 juin 1923. A ce point de vue rien n'est plus édifiant que la lecture du texte officiel, et c'est pourquoi nous en transcrivons, dans leur intégralité, les dispositions qui nous intéressent.

Article 49 de la loi du 30 juin 1923. — Sans préjudice des peines prévues au paragraphe 2 du présent article, sera passible des sanctions de l'article 410 du Code pénal quiconque administre, dirige ou exploite un cercle où les jeux seraient pratiqués sans autorisation ou après retrait de l'autorisation. Il en sera de même des agents, préposés ou employés, spécialement affectés aux jeux.

Les dispositions du paragraphe 3 de l'article 410 du Code pénal seront applicables.

Les manœuvres ayant pour but ou résultat de frauder ou de compromettre l'impôt édicté par l'article précédent seront punies soit d'une amende égale au quintuple des droits fraudés, lorsque ceux-ci pourront être déterminés avec précision, soit, dans le cas contraire, d'une amende fixée par le Tribunal sur les mêmes bases et d'après les éléments d'information qui pourront lui être fournis par l'Administration, avec un minimum de 5.000 francs. En cas de récidive, le taux de l'amende sera doublé. Seront tenues solidairement de ces amendes toutes personnes dirigeant, administrant ou exploitant le cercle à un titre quelconque, comme aussi toutes celles qui auraient sciemment participé à la fraude et l'auraient favorisée. Les poursuites seront effectuées par l'administration des contributions indirectes, qui agira selon les règles qui lui sont propres, mais sans qu'elle puisse transiger.

Toutes autres infractions aux articles précédents, au décret rendu pour leur application ou aux arrêtés d'autorisation seront punies d'une amende de 500 à 10.000 fr.

L'article 463 du Code pénal sera applicable, mais le Tribunal ne pourra, dans aucun cas, prononcer la condamnation à une amende fiscale inférieure au montant des droits fraudés. Le sursis de la loi du 26 mars 1891 ne pourra être appliqué aux amendes pénales ou fiscales.

Les infractions aux prescriptions des deux articles précédents, du décret ou de l'arrêté sus-visés seront constatées au moyen de procès-verbaux dressés par les officiers de police judiciaire ou les agents des contributions indirectes et poursuivies devant les Tribunaux correctionnels.

Il est surprenant, que le Législateur français connaissant l'attrait irrésistible du public pour les jeux de

hasard, ait supprimé la loterie, ressource budgétaire, et qu'il ait autorisé les jeux proprement dits. L'ostracisme dont la loterie d'Etat est frappée est incompréhensible si l'on songe aux inconvénients, aux injustices, et aux dangers que présentent, sous la législation en vigueur, les jeux dans les casinos et dans les cercles.

Car il est indéniable que les jeux, dans les conditions où les a autorisés le Législateur, présentent des inconvénients. Les sanctions sévères et quelque peu comminatoires édictées par la loi du 15 juin 1907, réglementant le jeu dans les cercles et casinos des stations balnéaires et climatiques, et plus encore par la loi de finances du 30 juin 1923, risquent fort d'être rarement appliquées. Malgré la surveillance et le contrôle des agents de l'Administration, la fraude est relativement facile, et, chose plus grave, il n'est pas aisé d'en administrer la preuve. Le Législateur de 1923 semble d'ailleurs avoir prévu cet inconvénient, mais sans y remédier complètement : « lorsque les droits fraudés pourront être déterminés avec précision » porte l'article 49 paragraphe 2 ; mais ils seront rarement, pour ne pas dire jamais, déterminés avec précision. C'est pourquoi, dans ce même paragraphe 2 de l'article 49, il est écrit que le Tribunal, quand il ne connaîtra pas exactement le montant des droits fraudés, devra infliger une amende fixée d'après les éléments d'information qui pourront lui être fournis par l'Administration. Ce correctif qui, au premier abord, semble devoir donner satisfaction, est en réalité la porte ouverte à toutes sortes de fraudes.

Il y a plus ; la législation actuelle en la matière donne lieu à des injustices : et d'abord à propos de l'autorisation des jeux. L'Administration est ici maîtresse souveraine, et à l'autorisation qu'elle accordera ou au refus qu'elle opposera, des considérations d'ordre électoral et politique, ne seront pas toujours étrangères.

Au surplus, il est contraire à toute justice que quel-

ques individus seulement soient assurés de réaliser, malgré les lourds impôts qu'ils doivent acquitter envers l'Etat, des bénéfices annuels atteignant les proportions de véritables fortunes, bénéfices se traduisant chez la plupart des joueurs par des pertes d'argent plus ou moins graves.

Enfin, cette situation ne va pas sans danger. On a reproché aux loteries de provoquer et d'encourager la cupidité des foules, et, par suite, d'aggraver la démoralisation publique. C'est la seule raison retenue par le Législateur de 1836 lors de la suppression de la loterie d'Etat. Mais que dire du jeu ? La tentation qu'il exerce est beaucoup plus violente et malsaine que celle à laquelle la loterie est généralement accusée de donner naissance. Il suffit, pour s'en convaincre, d'entrer dans une salle de jeu, et d'examiner au hasard quelques physionomies de joueurs. Leurs visages trahissent leurs sentiments les plus intimes : leur joie ou leur désespoir ; leurs yeux, brillant d'un éclat inaccoutumé, décèlent la frénétique passion de l'argent ; enfin les joueurs n'ont d'oreilles que pour le tintement des pièces ou des jetons qui, selon l'expression d'un écrivain contemporain, « se choquent, se rassemblent, se séparent, courent, vivent enfin de cette vie sonore et rapide, passionnante et décevante qu'ils ont sous le rateau des croupiers. (1)

Il est fort improbable qu'un homme sensé n'ayant pas été favorisé lors du tirage d'une loterie, se laisse aller au désespoir. Nous avons déjà dit pourquoi. Mais il n'en est pas de même pour le jeu, où, comme à la loterie, on risque de gagner d'énormes sommes d'argent, mais où on entame, le plus souvent, si on ne l'engloutit pas totalement, son patrimoine. C'est au jeu et non pas à la loterie que sont imputables tant de ruines, de désespoirs, de suicides et même de crimes.

(1) Paul Bourget : *Une Idylle tragique*.

Quoiqu'il en soit nous avons essayé de prouver que la loterie ne causait pas dans la moralité publique les terribles ravages qu'on lui imputait ; mais d'autres objections se sont élevées contre elles, objections d'ordre financier à l'examen desquelles nous allons procéder dans une deuxième section.

SECTION II. — Objections d'ordre financier adressées à une loterie d'État.

A vrai dire, les objections d'ordre financier adressées à la loterie d'État en particulier sont beaucoup moins nombreuses et beaucoup moins graves que les objections d'ordre moral qu'elle a pu s'attirer. A ce point de vue, elle a été beaucoup moins sévèrement traitée que les emprunts à lots. Pourtant, M. Gaston Jèze a écrit (1), à propos de la gigantesque loterie nationale que proposait d'établir « le Temps », que l'énormité de l'entreprise « assurerait, sans doute, l'échec de la combinaison ».

Nous avons de sérieuses raisons d'émettre en pareille matière une opinion différente de celle de M. Gaston Jèze.

Pourquoi une loterie d'État ne remporterait-elle pas en France un franc succès et ne donnerait-elle pas de brillants résultats financiers ? A la vérité, de nombreux arguments militent en faveur de la création d'une loterie d'État en France. Nous allons les examiner successivement.

Nous avons déjà dit l'accueil enthousiaste réservé par le Public à chaque loterie nouvelle. Nous avons aussi écrit que les loteries pullulaient en France. Nous voulons admettre qu'elles ont pour but officiel, presque toutes, de subvenir à des œuvres de bienfaisance ; qu'elles soient loyalement appelées loteries, ou tombo-

(1) Gaston Jèze, *Revue de science et de législation financière*, p. 145 et suivantes.

las, ou qu'on leur décerne le titre fallacieux de « souscriptions publiques », elles présentent invariablement les caractères juridiques et financiers d'une loterie : chance pour le souscripteur ou de perdre sa mise ou de gagner, par la voie du sort, un lot d'une valeur plus ou moins disproportionnée avec celle de l'enjeu consenti. Tous les jours apparaissent de nouvelles tombolas ou souscriptions publiques organisées au bénéfice d'œuvres d'après guerre, de mutilés, de mutilés de la face, de blessés de guerre, de veuves et orphelins de guerre, d'aveugles de guerre ; elles alternent avec celles non moins nombreuses, qu'organisent à leur profit, les amicales de sapeurs-pompiers, les associations d'aveugles, de sourds-muets, les associations de familles nombreuses, de journalistes, etc... etc... etc... Seul leur but philanthropique et charitable, et non pas l'importance et le nombre des lots qu'elles attribuent, assure leur succès. S'est-on jamais avisé de totaliser les sommes d'argent réunies par ces différentes loteries ? Le total obtenu ne manquerait pas d'impressionner ceux qui doutent du succès financier que remporterait en France une loterie d'Etat. S'imaginerait-on l'attrait invincible d'une loterie attribuant des lots de plusieurs millions, et qui de plus, serait organisée elle aussi au profit exclusif d'œuvres de bienfaisance et d'encouragement aux arts, d'une loterie placée sous le contrôle du Ministère des Finances, qui bénéficierait d'une organisation parfaite et qui se tirerait plusieurs fois par an ? Le public y souscrirait avec empressement comme il souscrit aux innombrables petites loteries organisées à tout propos un peu partout, comme il a souscrit aux obligations du Crédit National dont le total atteint des chiffres astronomiques, comme il a souscrit et comme il souscrit encore aux obligations de la Ville de Paris qui atteignent, elles aussi, un total de plusieurs milliards, alors que l'intérêt alloué à toutes ces obligations est plutôt minime. Le succès que remportent toutes ces émissions

d'obligations est dû uniquement à l'espoir qu'ont les souscripteurs d'être favorisés lors des nombreux tirages.

A l'appui de nos affirmations nous invoquons le fait suivant : après avoir assuré le succès financier de toutes les loteries actuellement organisées dans leur pays, après avoir souscrit avec empressement à toutes les émissions de valeurs à lots du Crédit National, du Crédit Foncier, de la Ville de Paris, etc... les Français jouent aux loteries organisées par l'Etranger.

Malgré tous les avertissements officiels mettant le public en garde contre les loteries étrangères, et malgré la défense de l'exportation des capitaux, tous les ans, il sort de France, sous forme de participation à ces loteries, des sommes énormes. Des experts qualifiés estiment qu'il s'agit de plusieurs centaines de millions — la loterie Espagnole absorbe à elle seule 150 millions — et encore, dans cette somme, il n'est tenu aucun compte des millions qui sortent, sous forme de paiements mensuels, pour les groupes de valeurs à lots que nombre de banques étrangères offrent et placent en France.

De ces sommes sorties de France il ne rentre rien ou presque rien, car, ou bien les joueurs ne gagnent rien du tout, ou bien ils gagnent un petit lot dont le montant couvre automatiquement le prix d'un billet d'une loterie suivante, et, par conséquent, reste à l'Etranger ; ou bien ils gagnent un lot vraiment important dans une monnaie étrangère dont le montant reste le plus souvent en dépôt dans les banques Etrangères.

D'autre part, ces sommes sorties, non seulement ne rentrent plus, mais elles constituent encore une notable partie des offres continuelles de francs sur les marchés étrangers, et pèsent sur notre change.

Contre cette exportation de capitaux le Gouvernement est et restera toujours indiscutablement impuissant. Les sanctions sévères édictées par le Législateur dans les articles 3 et 4 de la loi du 21 mai 1836, ont eut la valeur pratique d'un coup d'épée dans l'eau et l'étude des

expériences faites en la matière par d'autres pays, vient nous confirmer dans notre opinion.

En Autriche, au temps où ce pays ne recourait pas encore à la loterie, ressource budgétaire permanente et officielle, une loi extrêmement sévère interdisait, non seulement la vente, mais aussi l'acquisition de billets des loteries étrangères. Un département spécial du ministère des finances avait le droit d'ouvrir toute lettre suspecte de contenir des billets, un Tribunal spécial jugeait chaque cas et prononçait avec des peines de prison des condamnations à d'énormes amendes contre les vendeurs étrangers; les acheteurs autrichiens devaient payer eux aussi de très fortes amendes, et en cas de récidive, ils étaient condamnés par surcroît, à des peines de prison. Le résultat pratique était naturellement tout autre que celui que la loi voulait obtenir, et bien au contraire, jusqu'à l'époque de la création de la loterie Autrichienne, c'est-à-dire jusqu'à la loi du 3 janvier 1913, les Autrichiens, malgré les sanctions dont ils étaient menacés, furent toujours les meilleurs clients des loteries organisées par les pays environnants. Et la constatation de ce dernier fait contribua d'une façon décisive à vaincre les objections parlementaires.

Cet exemple ne suffit-il pas ? En voici un autre que nous empruntons à la Suisse. Il existe dans ce pays, depuis quelques années, une loi très sévère contre les loteries étrangères. Elle a eu pour résultat d'augmenter considérablement le nombre de citoyens suisses souscrivant aux loteries étrangères.

Enfin, l'Angleterre, où toutes les loteries sans exception sont officiellement prohibées, a cru pouvoir enrayer la participation de ses nationaux aux loteries étrangères. Pour ce but, elle a donné à son Postmaster Général le droit de confisquer et de détruire toutes correspondances, même sous pli cacheté, suspectes de provenir de ces loteries. Le résultat est que les Anglais font preuve d'une ingéniosité remarquable dans la découverte

de moyens inédits leur permettant de continuer, malgré la surveillance de l'Administration, à jouer aux loteries étrangères.

En ce qui concerne la France, on peut affirmer que les publications officielles ou les attaques de la Presse contre les loteries étrangères produisent un effet tout à fait opposé à celui qu'on en attend : elles mettent au comble de la joie les vendeurs étrangers qui savent qu'on ne pourrait leur faire une meilleure publicité gratuite ; c'est justement à la suite de ces attaques de Presse qu'ils reçoivent le plus grand nombre de demandes de renseignements et de prospectus. Rien n'est d'ailleurs plus naturel : de telles publications à grande extension révèlent l'existence des loteries étrangères, et la possibilité d'y gagner quelque chose, à une foule de gens qui n'en avaient pas la moindre idée jusque-là.

Dans toutes ces questions d'interdiction, il s'agit en somme d'une lutte inégale entre des concurrents très actifs, très psychologues et très ingénieux, et des fonctionnaires condamnés à rester, quelque intelligents qu'ils soient, dans une infériorité où la défensive les confine, et ne pouvant prendre des mesures préventives ou répressives que par la mise en mouvement d'une machine administrative, lente et compliquée et par l'intermédiaire d'une foule d'organes passifs ou indifférents pour la plupart.

Surtout n'oublions pas qu'ayant constamment à les tourner, les vendeurs étrangers connaissent nos lois beaucoup mieux qu'un grand nombre de Français auxquels ils indiquent, dès l'abord, le moyen de les frauder efficacement.

Ainsi nous avons sous les yeux, en écrivant ces lignes, un prospectus de la loterie Espagnole faisant remarquer à ses éventuels clients Français qu'il n'y a aucune difficulté à envoyer de l'argent de France en Espagne et que l'opération ne présente aucun risque : les

envois journaliers de 1.000 francs sont permis, et les envois de sommes supérieures peuvent être répartis sur plusieurs jours, ou en un seul jour, mais dans des bureaux de poste différents ; enfin les chèques et les billets de banque peuvent, sans déclaration de valeur, être expédiés par simple lettre recommandée.

Nous avons également sous les yeux un prospectus de la 21^e loterie d'Etat Autrichienne, rédigé en langue française, et adressé, comme tant d'autres, sous simple pli affranchi, sans que le destinataire ait effectué la moindre démarche pour se le procurer. Nous devons reconnaître que ce prospectus est présenté sous une forme très habile : Nous lisons en exergue que la loterie en question est placée sous le contrôle du Ministère des Finances à Vienne ; dans l'esprit des prospecteurs cette déclaration est destinée à triompher de la défiance, toujours possible, des éventuels clients français. Puis le texte ajoute que le nombre des lots attribués s'élève à 42.000, plus une prime, pour un total de 84.000 billets émis et, que par suite, la moitié de tous les billets sortent gagnants. Le texte ajoute ensuite en énormes caractères gras qu'on peut gagner un lot de 3.000.000 de francs avec un seul billet. Puis vient la liste des principaux lots :

Une prime de 2.000.000 de francs attribuée, en sus du lot, au dernier des 260 gros lots sortis.

Un gros lot de 1.200.000 francs.

Un gros lot de 400.000 francs.

Un gros lot de 360.000 francs.

Un gros lot de 320.000 francs etc...

Au surplus, comme si l'appât constitué par ces sommes énormes était jugé insuffisant, le prospectus ajoute que les 42.000 lots distribués, en cinq tirages, seront intégralement payés en espèces, sans retenue d'aucune taxe ni d'aucuns frais d'aucune sorte. Après quoi, le

texte ne manque pas d'ajouter « qu'il n'est aucune loterie au monde ni aucun genre de spéculation qui offre de pareilles chances de gain ».

Et ce n'est pas tout ; nous lisons toujours dans ce prospectus qui peut être cité en modèle parmi les meilleurs, toute une foule de renseignements sur la date exacte des tirages des différentes séries, sur la façon dont sont effectués et contrôlés les tirages. Quelques formules rédigées en style lapidaire et destinées à venir à bout de l'hésitation des clients, sont parsemées dans le texte. Au hasard nous en extrayons deux : « le succès et le bonheur arrivent toujours lorsqu'on sait en préparer les voies » et « on n'a pas besoin d'être riche pour acheter un billet de loterie, mais on peut par cet achat devenir extrêmement riche ».

Un bulletin de commande est discrètement glissé entre les feuillets du prospectus ; en tête de ce bulletin de commande figurent ces mots d'une savoureuse ironie : « pour vos amis et connaissances ». Enfin le bulletin indique les modes de paiement entre lesquels les clients ont le choix : billets de banque de tous pays, chèques sur Paris, Londres, Vienne, ou encore mandat poste international à adresser à la Banque Fritz Dörge, Kärtner Strasse, City, Vienne, Banque chargée depuis la fondation de la loterie d'Etat Autrichienne, c'est-à-dire depuis la loi du 3 janvier 1913, de la vente des billets et de la répartition des lots, et qui s'engage d'une façon bénévole à fournir, sur demande, de plus amples renseignements.

Un dernier exemple, qu'il est de notre devoir de citer, viendra illustrer, à son tour, la thèse que nous soutenons : il se vend en France et en Afrique du Nord française pour plus de 150.000.000 de francs de billets de la loterie Espagnole. C'est là un danger sur lequel nous ne voulons pas revenir. Mais il est un fait que beaucoup ignorent : les billets, pourtant nombreux, qui arri-

vent chez nous, sont vendus avec bénéfice, après être passés entre les mains de plusieurs intermédiaires, tel est l'acharnement mis par nos compatriotes à se les disputer : ainsi, un billet de 100 pesetas, lui-même dixième d'un billet de 1.000 pesetas, participant au tirage du 11 mai 1929, vaut, en tenant compte du change, moins de 400 francs. C'est là le prix maximum qu'a dû consentir, pour se le procurer, le premier acquéreur du billet ; il l'a revendu à un deuxième acquéreur moyennant la somme de 465 francs, réalisant ainsi un bénéfice net minimum de 65 francs à multiplier par autant de billets vendus — et ces billets vendus avec bénéfice sont plus nombreux qu'on ne se l'imagine dans certains milieux. Le deuxième acquéreur revend, à son tour, ces billets à raison de 550 francs l'un, réalisant chaque fois le coquet bénéfice de 85 francs.

Si l'on essayait d'établir un contrôle plus sévère, il est à prévoir, même si son application était idéale, qu'il ne donnerait pas de résultats pratiques appréciables, car on s'apercevrait en très peu de temps, qu'un nouveau procédé de fraude l'aurait déjà rendu illusoire.

Nous nous trouvons donc actuellement en France en matière de loterie, en présence de trois faits indéniables :

1° Le public joue, veut jouer et jouera toujours sans attacher la moindre importance aux avertissements officiels.

2° Les meilleures mesures préventives, très difficiles à trouver, et les sanctions les plus draconiennes, difficiles à appliquer, n'y changeront rien.

3° Les sommes importantes sortant de la France comme participation aux loteries étrangères, non seulement ne lui profitent pas, mais, bien au contraire, lui nuisent en contribuant à peser sur notre change.

Un moyen efficace et facile, sinon d'empêcher, tout au moins de diminuer sensiblement l'afflux de l'argent

français vers les loteries étrangères, consiste à lui fournir l'occasion de s'employer dans une loterie nationale française, présentée sous une étiquette sympathique, compatible avec notre prestige national et conçue sur des bases aussi avantageuses pour les participants que les loteries étrangères existantes.

Dans l'esprit de certains auteurs, la plus grave objection qu'ils puissent adresser à la loterie d'Etat consiste à prétendre qu'une telle ressource budgétaire est incompatible avec notre prestige financier. Dans les circonstances actuelles, et en tenant compte de nos difficultés budgétaires, il semble que cette question de prestige si elle existe encore, peut être considérée comme n'ayant qu'une importance très secondaire et les doctrinaires qui la soulèvent n'ont rien de mieux à proposer qu'une loterie. M. Gaston JEZE (1) ne voit dans la loterie qu'une « vaste escroquerie nationale ». Il la juge « immorale et déshonorante pour un pays » ; d'après lui, « un pays qui pratique la loterie est moralement de deuxième ou de troisième zone ». Il achève enfin de critiquer l'institution que nous préconisons, en déclarant que « la loterie est une ressource financière pour Etats à finances avariées et à moralité inférieure ». Que propose-t-il de mieux qu'une loterie ? Des excédents budgétaires, comme s'il était possible et sans danger d'augmenter les charges des contribuables.

M. JEZE, dans le réquisitoire qu'il prononce contre la loterie, invoque l'autorité de M. Austen Chamberlain, alors chancelier de l'échiquier, et cite textuellement les paroles prononcées par le ministre britannique, le 26 juin 1919, à propos de l'émission du Victory Loan (2). « Cette forme d'emprunt à lots n'est pas inconnue dans les bourses du monde. Mais en général elle n'est pas prati-

(1) *Revue de science et de législation financière*, 1923.

(2) *Emprunt à lots de la Victoire*.

quée par les pays de la situation et du crédit du Royaume-Uni. Ce serait assimiler nos méthodes et nos principes, ainsi que notre crédit, à ceux de pays avec lesquels nous n'avons pas été jusqu'ici comparés. »

L'homme d'Etat britannique alléguait, pour s'opposer à l'émission d'emprunts à lots, les mêmes raisons que ses prédécesseurs firent entrer en ligne de compte lors de l'abolition de la loterie en Angleterre, en 1824. Toutefois nous ne voyons pas en quoi le prestige financier du Royaume-Uni, pas plus que celui de n'importe quel autre pays aurait à souffrir de l'émission d'emprunts à lots ou de l'existence d'une loterie d'Etat.

Au surplus, le peuple britannique qui est joueur par tempérament multiplie les occasions de donner satisfaction à sa passion favorite : il joue, et dans des proportions formidables, aux courses de chevaux, aux courses de lévriers, aux courses de motocyclettes, aux combats de boxe, sans oublier les sommes énormes qu'il laisse dans les tripots, dans les cercles et dans les casinos de l'univers. Les sujets de Sa Majesté Britannique auraient assuré sans le concours de l'Etranger, le succès financier d'une loterie d'Etat anglaise : Un humoriste a pu écrire, avec raison, que les Britanniques, s'ils n'avaient pas d'autres occasions de jouer, organiseraient des courses de scarabées à seule fin d'y engager des paris.

Il semble que la France veuille en arriver à une situation identique à celle que connaît son alliée britannique. Sous prétexte de maintenir notre prestige financier, on se refuse à revenir à la loterie d'Etat supprimée depuis 1836 ; mais on autorise les jeux, et toute une multitude de loteries destinées à subvenir à des œuvres de bienfaisance ou d'encouragement aux arts. On aboutit ainsi à un état de choses diamétralement opposé aux grands principes servant de façade à notre législation actuelle. Cet état de choses n'est pas compatible avec la loyauté et la franchise légendaire du peuple français qui a eu tôt

fait de se rendre compte que, si en droit, et officiellement, l'Etat français refuse de recourir aux ressources que lui procurerait une loterie nationale, il n'en autorise pas moins, et par milliers, des loteries ou des souscriptions publiques, ou des tombolas, toutes destinées à subvenir aux besoins d'œuvres d'utilité publique, et que par conséquent, l'Etat seul devrait encourager, aider et soutenir : on accuse la loterie des plus graves méfaits, on reproche à une loterie d'Etat de nuire au prestige financier du pays qui l'organise, et en fait tout se passe comme si la loterie fleurissait, avec cette restriction, toutefois, que les innombrables loteries organisées, à tout propos, au profit d'une multitude d'œuvres de bienfaisance, rapportent beaucoup moins d'argent que n'en ferait entrer dans les caisses de l'Etat, une loterie nationale.

Puisque les adversaires d'une loterie d'Etat mettent en avant la question de dignité, la conduite de l'Etat abrogeant officiellement la loterie comme ressource budgétaire, et recourant, en fait, à des subterfuges destinés à alléger les charges de son budget — car toutes les loteries organisées conformément aux dispositions de la loi de 1836 contribuent à subvenir aux nécessités d'œuvres diverses auxquelles l'Etat devrait accorder une aide financière plus considérable s'il n'autorisait pas ces loteries — la conduite de cet Etat peut-elle être citée comme un modèle de dignité et de loyauté ?

Il serait donc plus conforme à la dignité — puisque dignité il y a — et aux exigences budgétaires de notre pays, d'abroger purement et simplement la loi de 1836 et d'ériger en monopole une loterie nationale destinée à subvenir aux besoins exclusifs d'œuvres de bienfaisance et d'encouragement aux arts.

D'ailleurs d'autres arguments viennent s'ajouter aux précédents qui achèveront de démontrer l'utilité d'une loterie nationale en France.

Nos finances publiques traversent depuis la guerre une crise difficile ; la France ne peut pas conserver indéfiniment le chiffre de sa dette. En dehors de la loterie, existe-t-il un autre moyen de l'alléger qui ne soit pas une amputation ou une spoliation du capital ? Même en admettant que la loterie soit un procédé immoral et incompatible avec notre dignité et avec notre prestige financier, l'objectif qu'elle viserait, c'est-à-dire l'amélioration de notre crédit public, doit suffire à sa justification. Les circonstances que nous traversons sont exceptionnelles et une loterie nationale viendrait aider notre pays dans sa détresse financière. En vertu du principe de la prétendue immoralité de la loterie, la France doit-elle se laisser écraser par sa dette ? Le pari mutuel qui n'est qu'une loterie fonctionne depuis la loi du 2 juin 1871 dans le but d'améliorer la race chevaline ; et quand il s'agit de pourvoir à l'amélioration et à la consolidation de notre crédit public, on se refuserait de recourir à la loterie ?

Ce refus est d'autant plus incompréhensible qu'une loterie, ressource budgétaire, présenterait l'incomparable avantage d'être une contribution volontaire. On est atteint bon gré mal gré par les autres impôts auxquels on tente, par tous les moyens, d'échapper d'une manière plus ou moins efficace. Les déclarations d'impôt sont, pour la plupart, truquées. Depuis quelque temps le nombre des « contentieux fiscaux » croît dans des proportions inquiétantes. Cette situation présente le navrant spectacle d'individus, incompetents pour la plupart, réussissant néanmoins à frauder l'Etat d'une manière éhontée et à extorquer sous forme d'abonnement et de pourcentage sur la différence des impôts payés d'une année à l'autre, et sur les dégrèvements qu'ils arrivent parfois à obtenir, des sommes considérables à leurs clients.

On a reproché, non sans quelque apparence de raison, à notre système fiscal actuel d'être trop tracassier et

trop compliqué. Une loterie d'Etat de grande envergure échapperait à ces deux critiques et permettrait au Gouvernement, sinon d'abaisser la quotité des impôts, tout au moins de ne pas la relever une fois de plus. Les ressources d'une loterie nationale exclusivement affectées à des œuvres de bienfaisance et d'encouragement aux arts permettraient à l'Etat, tout en ne recourant pas à de nouvelles augmentations d'impôts susceptibles de tuer la matière imposable, de consacrer à une foule d'œuvres d'utilité publique une aide financière qu'elles appellent de tous leurs vœux ou qu'elles réclament plus considérable.

Une loterie nationale présente tous les caractères de l'impôt idéal tel que le conçoit l'unanimité des économistes. Elle est une ressource budgétaire commode, ne nécessitant aucun dérangement de la part du contribuable, ne donnant lieu à aucune difficulté ni à aucune contestation pour la rentrée des fonds.

Elle est en outre une contribution simple : elle n'exige pas pour sa répartition, son organisation, son fonctionnement, sa perception et son contrôle un personnel nombreux ;

Partant, il faut logiquement reconnaître qu'elle est une contribution économique ;

C'est de plus une ressource budgétaire juste puisque personne n'est obligé d'y contribuer.

Cette qualité de justice provient de l'inappréciable avantage qu'offre la loterie d'être un impôt volontaire, donc agréable, et, par suite, garantissant, à l'Etat un revenu accessoire mais certain venant s'ajouter aux produits des autres impôts.

La loterie d'Etat ayant l'avantage de présenter toutes ces qualités de commodité, de simplicité, d'économie, de justice et de sécurité, il n'est pas étonnant qu'on ait songé à en créer une en France : fin janvier 1923 (1),

(1) *Le Temps*, 1^{er} février 1923, p. 4.

le Conseil de direction du Comité républicain du commerce, de l'industrie et de l'agriculture a émis un vœu favorable à la loterie d'Etat.

Imitant l'exemple du Conseil de direction du Comité républicain du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, l'union des intérêts économiques a émis elle aussi en février 1923 un vœu favorable à la loterie d'Etat.

Enfin, M. de LASTEYRIE, alors ministre des Finances, a déclaré à la Chambre des Députés, le 23 février 1923, qu'il n'était pas hostile à l'émission d'une loterie pour équilibrer le budget de 1923.

D'ailleurs, plusieurs propositions de loi préconisant toutes la création d'une loterie d'Etat ont été déposées sur le Bureau de la Chambre des Députés ; c'est à leur examen qu'il nous faut procéder maintenant.

SECTION III. — Propositions de loi relatives à la création d'une Loterie nationale en France.

Les propositions de loi relatives à la création d'une loterie nationale en France se sont multipliées en 1923 et en 1924. D'autre part, le *Temps* a mené, en 1922 et en 1923, une campagne en faveur du retour à la loterie d'Etat (1). Parmi les propositions de loi nous étudierons successivement et dans l'ordre chronologique de leur dépôt, celle de M. MEUNIER, celle de M. FORGEOT, et celle de M. BONNEFOUS (2). Au préalable, nous examinerons, dans un paragraphe premier la campagne menée par le *Temps*.

(1) *Le Temps*, numéros des 18, 23, 25 décembre 1922 ; tous les numéros de janvier 1923 ; les numéros du 12 et du 26 février 1923.

(2) D'autres propositions de Loi, relatives à la création d'une Loterie nationale en France, ont été déposées sur le bureau de la Chambre des députés, par M. Jean Galnot, le 25 novembre 1920 ; par M. Bellet, le 30 mars 1921 ; par M. Dessein, le 16 janvier 1923 ; par M. Loucheur, le 22 février 1923, et par M. A. Lefèvre, le 23 février 1923.

PARAGRAPHE I. — *Campagne menée par « le Temps »
en faveur d'une loterie d'Etat en France*

Depuis le milieu de décembre 1922, le grand journal conservateur, le *Temps*, dont l'influence sur les classes possédantes est considérable, a préconisé, en vue d'assurer l'amortissement de la dette publique, et d'équilibrer le budget de 1923, une combinaison d'amortissement de la dette publique reposant sur une loterie gigantesque qui émettrait chaque année, et pendant une durée à déterminer, pour 1.250 millions de francs de billets. Le *Temps* préconise, pendant une durée que les besoins de l'amortissement détermineraient aisément, l'émission annuelle d'un emprunt de 1.250 millions de francs sans intérêts et à fonds perdus. On diviserait ces 1.250 millions de francs en deux parts inégales :

L'une, de 1 milliard de francs, serait versée à la Banque de France qui devrait en faire emploi en achats de rentes françaises. Notre banque d'émission devrait capitaliser, grâce à de nouveaux achats de rentes, les coupons des premières rentes détachés lors des échéances. De la sorte, le premier milliard placé au taux de 6 $1/2$ %, serait doublé au bout de 13 ans par le seul jeu des intérêts composés : bien plus, et toujours selon les calculs du *Temps*, si la capitalisation se poursuivait normalement, après une durée de 117 ans, le milliard de francs pris comme point de départ se multiplierait au point de donner 512 milliards.

Le *Temps* estime, à bon droit, cette durée de 117 ans beaucoup trop longue, même si elle devait certainement aboutir à l'amortissement, et en supposant que le premier emprunt ait réussi, il propose que de nouveaux emprunts de même importance soient émis de façon à ramener l'amortissement de l'ensemble de la dette à un délai d'environ 50 années.

L'autre part de l'emprunt, celle de 250 millions, devrait assurer le succès de l'entreprise. Elle serait « en quelque sorte le volant de l'opération ». Le *Temps* propose en effet de consacrer 200 millions à la création de 200 lots d'un million chacun ; quant aux 50 millions restants, ils seraient destinés à couvrir les commissions des banques, les frais matériels et ceux de la propagande.

C'est bien une loterie que propose le *Temps* : les 1.250 millions de francs proviendraient de la vente annuelle de 12.500.000 billets de 100 francs chacun. La loterie telle que la propose le *Temps*, nécessitant une somme totale de 250 millions pour le paiement des lots, des commissions en banque, des frais d'organisation et de publicité, rapporterait donc un bénéfice annuel de 1 milliard de francs.

Nous n'entrerons pas dans la discussion du but même de la combinaison proposée par le *Temps*, c'est-à-dire de l'amortissement de la dette publique. Nous retiendrons seulement le projet de loterie.

A la vérité, ce projet qui au premier abord, paraît séduisant, présente de graves lacunes. Certes, et pour les mêmes raisons invoquées par le *Temps* : répartition nouvelle des capitaux depuis la guerre, passage de l'argent dans des mains plus nombreuses, nous croyons possible le placement, en France et à l'Etranger, de 1 milliard 250 millions de francs de billets. Mais nous estimons nécessaire une période préparatoire, et pour tout dire, nous préférerions, tout au moins pour la première année une émission de billets représentant un capital inférieur à un milliard 250 millions.

D'autre part, nous présenterions la loterie envisagée sous une formule plus attrayante et plus sympathique ; certes, les revenus de la loterie constituant par eux-mêmes un excédent budgétaire, pourraient être affectés directement à l'amortissement de la dette publique. Mais dans le but de rendre la loterie plus populaire, et, par

là, d'assurer son succès financier nous l'intitulerions : « loterie nationale au profit des œuvres de bienfaisance ». Le produit net de la loterie serait affecté exclusivement à des œuvres de bienfaisance et d'encouragement aux arts, et soulagerait d'autant notre budget. Le Gouvernement pourrait ensuite consacrer annuellement à l'amortissement de la dette publique une somme égale au montant des bénéfices nets de la loterie nationale pendant l'exercice précédent.

Il nous semble toutefois qu'une loterie émettant, chaque année, 1.250 millions de francs de billets ne pourra jamais, même en comptant sur le patriotisme des Français et la propagande à l'Etranger, laisser un bénéfice net de 1 milliard par exercice. Pour encourager les souscripteurs éventuels et épuiser chaque année les 12.500,000 billets, il faudrait attribuer des lots d'une valeur globale supérieure à 200 millions.

Enfin, sans reprocher au *Temps* de n'avoir pas envisagé l'organisation et le fonctionnement de la loterie qu'il proposait, nous remarquons néanmoins que l'attribution des lots telle qu'il la préconise, serait défectueuse : il y aurait bien 200 millions affectés aux lots mais chaque lot ne représenterait pas une valeur supérieure à 1 million de francs. L'uniformité et l'égalité des lots n'a jamais été conseillée pour les loteries. Les lots doivent, au contraire, être échelonnés. Tant pis si une grosse partie des lots ne représente qu'une valeur moyenne. Le public n'entre pas dans ces considérations : l'attribution de quelques gros lots, de cinq à quinze millions par exemple, le fascine et l'amène invinciblement à souscrire, d'autant plus qu'il espère, à défaut de gros lot, gagner un des nombreux lots échelonnés de 25.000 francs à 500.000 par exemple.

PARAGRAPHE II. — *Proposition de loi de M.*

Albert MEUNIER. (1)

Le 9 février 1923, M. Albert Meunier a déposé sur le bureau de la Chambre des Députés une proposition de loi ayant pour objet de créer en France une loterie nationale au profit des régions libérées. Dans l'exposé des motifs, nous lisons que l'équilibre du budget de 1923 n'est pas assuré et que les crédits prévus pour la reconstitution des régions libérées sont inférieurs aux besoins. D'autre part, M. Meunier fait remarquer que le change continue à nous être défavorable ; il faut donc rechercher des ressources nouvelles et il importe de les trouver sans retard. La proposition de loi rejette aussitôt l'idée d'une augmentation d'impôts ; « des impôts nouveaux ou une aggravation des impôts existants ne seraient pas compris dans le pays. Des emprunts contractés sous la forme ordinaire ne feraient qu'augmenter pour les budgets futurs les services de la dette déjà si chargés ».

Seule une loterie nationale permettra, dans la situation actuelle, de réaliser des excédents budgétaires : grâce à elle le Gouvernement ne devra recourir à aucune aggravation d'impôts pour équilibrer le budget de 1923 et amortir la dette publique.

M. Meunier prévoit une objection qu'il repousse aussitôt : on pourrait reprocher à la loterie, telle qu'il la propose, de « lancer le pays dans le jeu et la spéculation ». A cette objection, M. Meunier répond que les casinos, les cercles, les champs de courses sont une amorce pour le jeu et que non seulement l'Etat les to-

(2) Proposition de loi tendant à créer une loterie au profit des régions libérées, présentée par MM. Albert Meunier, Henri Gallois, et Maurice Bosquette. Députés. Séance ordinaire de la Chambre du 9 février 1923, *Journal officiel* : textes et documents. Chambre. Annexe n° 5558.

lère, mais encore qu'il prélève sur leurs produits une large contribution. « D'ailleurs la situation que nous traversons est exceptionnelle et à une situation exceptionnelle doivent correspondre des moyens exceptionnels » ajoute la proposition de loi.

Au surplus, la loterie des régions dévastées présenterait toute une série d'avantages en considération desquels la Chambre ne devrait pas hésiter à en voter la création : grâce à elle en effet l'Etat éviterait d'émettre un nouvel emprunt ; il n'aurait aucun remboursement à effectuer ; aucun intérêt à payer ; par suite il n'aurait nul besoin de recourir à une inflation monétaire. D'après la proposition de la loi de M. Meunier, les régions dévastées toucheraient une somme de 5.910 millions de francs résultant des intérêts des sommes destinées au service des lots. Cette loterie serait entièrement sous le contrôle de l'Etat qui assurerait, en plus des tirages, le paiement des lots.

Elle permettrait enfin :

1° d'équilibrer le budget de 1923 en portant au chapitre des recettes des crédits affectés aux dépenses recouvrables et provenant du récent emprunt national.

2° De prélever une somme de 2 milliards pour créer un fond d'amortissement qui en 50 ans produirait plus de 60 milliards d'où relèvement immédiat de notre change.

Ayant achevé l'exposé des motifs qui justifient d'après lui, la création d'une loterie nationale en France, M. Meunier a déposé la proposition de loi suivante que nous transcrivons dans son intégralité :

Article 1. — Il est créé, par le ministère des Finances, un Comité chargé de préparer et d'émettre une loterie.

Article 2. — Le montant de la loterie sera de 10 milliards de francs en une seule série et divisée en 10 mil-

lions de billets de 1000 francs divisibles en dixièmes. — Ces billets seraient cotés en bourse.

Article 3. — La continuité de cette loterie sera assurée pendant 10 années consécutives. A cet effet il sera procédé chaque dimanche à partir du premier dimanche du 3^e mois qui suivra la promulgation de la présente loi, et le premier janvier de chaque année, au tirage des lots conformément au tableau ci-après :

Loterie des Régions Dévastées

10.000.000 de billets de 1 000 francs divisés en dixièmes.

Le 1 ^{er} janvier....	1 lot de 10 000.000 de francs.	10.000 000
—	5 lots de 1.000.000	5.000.000
—	10 — 500.000	5.000.000
Tous les dimanches.	1 — 1.000.000	52.000.000
—	1 — 500.000	26.000 000
—	5 — 100.000	26.000.000
—	10 — 50.000	26.000.000
—	10 — 25.000	13.000.000
—	50 — 10.000	26.000.000
Total annuel.....		189.000.000

Soit en 10 ans $189.000.000 \times 10 = 1.890.000.000$ de francs consacrés aux lots.

Article 4, — Les frais de publicité et d'organisation ne pourront être supérieurs à 2 % soit 200.000.000 : 1.890.000.000 de francs à gagner.

La loterie proposée par M. Meunier présente sur celle que suggérerait le *Temps* des avantages incontestables : elle comprend des lots savamment échelonnés et elle attribue annuellement plusieurs gros lots qui ne manqueraient pas de contribuer à son succès financier. Elle offre en outre l'avantage d'être une loterie en série puisque chaque billet souscrit donne droit aux 530 tirages qui auront lieu pendant 10 ans.

Mais elle présente elle aussi des inconvénients. Pour-

quoi vouloir, en effet, que les billets soient cotés en Bourse ? Il n'est pas certain que cette combinaison donnerait de bons résultats financiers. D'autre part, il est probable que M. Meunier a prévu cette disposition dans l'article 2 de sa proposition de loi pour la raison suivante : La loterie des régions dévastées — étant donnée la crise que traversait nos finances en février 1923 — remportera un brillant succès ; le peuple Français voudra, une fois de plus, faire preuve de patriotisme et sauver la France du danger qui la menace.

Or il n'est pas certain, malgré le patriotisme du peuple Français et l'attrait produit sur lui par les gros lots, que 10.000.000.000 de francs auraient été souscrits en un an. La loterie que proposait M. Meunier offrait donc cet autre inconvénient de ne pas assurer d'une façon certaine, un revenu approximativement évalué, encore moins un revenu fixe.

Si l'on examine les chiffres proposés par M. Meunier on trouve un encaissement total de 10 milliards de francs pour un débours total de 2 milliards 90 millions à peine — frais de publicité, d'organisation et paiement des lots compris. — C'est-à-dire que l'Etat aurait réalisé un bénéfice net de près de 8 milliards représentant les $\frac{4}{5}$ du prix total des billets émis. Par là la proposition de loi de M. Meunier encourt le même reproche que la loterie préconisée par le *Temps* : elle fait preuve, dans l'attribution des lots, d'une parcimonie exagérée ; on peut également lui reprocher de donner lieu à des tirages trop fréquents : 53 en moyenne par an et régulièrement un par dimanche. Ces nombreux tirages finiraient — il s'agit d'une période de 10 ans — par troubler le public dans ses occupations et dans son travail ; ils font encourir à la loterie proposée par M. Meunier les critiques que les moralistes adressent aux loteries à tirages nombreux et périodiques, à la loterie d'Italie et à la loterie d'Espagne notamment.

PARAGRAPHE III. — *Proposition de loi de*
M. Pierre Forgeot (1)

C'est aussi une loterie nationale que préconisait M. Pierre Forgeot dans la proposition de loi qu'il déposa sur le bureau de la Chambre des Députés le 11 février 1924. D'après lui :

1° Si l'on veut agir utilement sur le change en vue d'empêcher le franc de baisser, il est plus efficace de retirer les billets de la circulation que de restaurer partiellement le crédit de l'Etat. Chercher à inspirer confiance aux spéculateurs est bien. Leur arracher l'arme des mains est mieux.

2° et 3° Avant de recourir à l'impôt, il semble préférable de faire appel à la contribution volontaire des citoyens. La loterie est une nouveauté qui peut plaire. La menace du double décime peut la rendre séduisante ; si elle échoue, la légitimité de la contrainte sera démontrée.

Voici le texte de la proposition de loi de M. Pierre Forgeot ; nous le transcrivons intégralement.

Article 1^{er}. — D'ici au 31 décembre 1924 au plus tard, le chiffre des billets de la banque de France en circulation sera ramené à un total de 35 milliards au moyen de remboursements que l'Etat effectuera, à cet effet, à la Banque sur l'avance que celle-ci lui a consentie.

Article 2. — A l'effet de réaliser les fonds nécessaires à ce remboursement, le Gouvernement est autorisé à organiser, par décret, une loterie nationale.

Article 3. — Si à la date du 1^{er} août 1924 le produit net de cette loterie n'a pas atteint 5 milliards tous les impôts directs et indirects seront, à dater du 1^{er} septembre majorés de 20 %.

(1) *Journal Officiel*, textes et documents, 11 février 1924, Chambre, annexe n° 7117.

Cette proposition de loi, si elle offre l'avantage d'être brève, n'en demeure pas moins parfaitement incomplète ; elle contient trop de lacunes ; elle ne donne aucune indication relative à l'organisation, au fonctionnement de la loterie qu'elle entrevoit à peine. A plus forte raison ne prévoit-elle pas la durée de la loterie projetée, ni le prix total des billets émis, ni le montant des lots. M Forgeot nous semble en outre avoir une idée fort lointaine des difficultés pratiques que rencontreraient la création et le lancement d'une entreprise de pareille envergure. Nous disons une entreprise de pareille envergure car la loterie préconisée par M. Forgeot à la Chambre des Députés le 11 février 1924, devait avoir donné à la date du 31 août un bénéfice net de 5 milliards, faute de quoi tous les impôts seraient augmentés de 2 décimes. Le *Temps* et M. Meunier exigeaient moins d'une loterie nationale. Ils lui demandaient à peu près un milliard de bénéfices nets par an. M. Forgeot exige — et c'est pour lui une condition sine qua non — un bénéfice net de 5 milliards pour une période de six mois et demi au maximum, et cela pour un début. Il semble avoir oublié que la loterie ne doit être pour un Etat qu'une ressource accessoire.

PARAGRAPHE IV. — *Proposition de M. Bonnefous (1).*

M. Bonnefous a déposé lui aussi, le 14 février 1924, sur le bureau de la Chambre des Députés, une proposition de loi tendant à créer en France une loterie nationale. M. Gaston Jeze a sévèrement jugé cette proposition de loi (2), elle constitue, pour lui, un des projets « les plus insensés qui aient envisagé la loterie comme moyen de salut public ». M. Bonnefous proposait de « transformer

(1) *Journal Officiel*, textes et documents. Chambre, 14 février 1924, annexe N° 7135.

(2) *Revue de science et de législation financière*, 1924, p. 517 à 524.

les bons de la défense nationale en bons à lots donnant à leurs porteurs le droit de participer à une loterie composée de lots très importants et d'un chiffre inusité. » Le texte de la proposition de loi ajoute que la coupure de 100 francs aurait une chance, celle de 500 francs, 5, celle de 1.000 francs, 10, celle de 5.000, 50 ; enfin la coupure de 10.000 francs aurait 100 chances. Il suffirait, d'après M. Bonnefous, de consacrer à cette loterie 1.200 millions de francs par an pendant 50 ans pour rembourser en bloc, par ces bons à lots, les 60 milliards de francs de bons de la défense nationale existants, d'après M. Bonnefous, en février 1924.

Voici au surplus le texte de la proposition de loi de M. Bonnefous.

Article 1^{er}. — Les bons de la défense nationale actuellement en circulation sont remplacés, à l'échéance, pour les porteurs qui y consentent, par des bons à lots de même valeur, donnant droit, chaque année, à des tirages de lots ainsi fixés pendant une période de 50 ans :

- 1 lot de 100 millions par an, un par an,
- 2 lots de 50 millions par an, un par semestre.
- 4 lots de 25 millions par an, un par trimestre,
- 12 lots de 10 millions par an, un par mois,
- 52 lots de 5 millions par an, un par semaine,
- 365 lots de 1 million par an, un par jour (1).

Article 2. — Les bons à lots non primés par des lots seront remboursés aux porteurs en 50 ans, à raison d'un amortissement de 2 % par an.

Les porteurs de bons de la défense nationale auraient fort probablement accepté de remplacer, à l'échéance, leurs bons de la défense par des bons à lots. Mais sur les 60 milliards de bons de la défense nationale en circulation, d'après M. Bonnefous, en février 1924, les banques en détenaient à la même époque, aux dires mê-

(1) D'après la proposition de M. Bonnefous il resterait encore 155 millions de francs à attribuer à des lots secondaires.

me de M. Bonnefous pour 14 milliards. Etant donnés les chiffres astronomiques des lots proposés par M. Bonnefous, il est probable que la loterie aurait obtenu un vif succès dans le public et les banques en auraient profité pour mettre aux enchères les bons de la défense nationale qu'elles détenaient. La proposition de loi de M. Bonnefous, si elle aboutissait, donnait donc lieu dès l'abord à un abus.

De plus, on n'aurait pas tardé, à lui reprocher de provoquer des injustices. N'auraient pas pu participer à cette Loterie tous ceux qui l'auraient voulu. En effet tout le monde n'avait pas souscrit aux emprunts de la défense nationale et même, parmi ceux qui y avaient souscrit, nombreux étaient ceux qui avaient cherché et réussi à se défaire de leurs bons de la défense nationale. Pour ceux-là la loterie était fermée ; ils auraient cherché à acquérir à tout prix des bons à lots, et cette situation aurait provoqué un vent de spéculation et d'agio-tage dont le pays ne pouvait que souffrir.

La loterie telle que l'a proposée M. Bonnefous présentait en outre l'irréremédiable inconvénient de multiplier les tirages à l'excès : un par jour au moins et 446 en moyenne par an, et cela pour une durée de 50 années. La démoralisation publique que la loterie est injustement accusée, nous l'avons vu, de provoquer, aurait été certainement aggravée si la proposition de loi de M. Bonnefous avait été prise en considération d'autant plus que les lots qu'elle aurait attribués atteignaient des proportions inouïes : la plupart des lots allaient de 1 million à 100 millions de francs.

Il est heureux que le Gouvernement n'ait tenu aucun compte des propositions de loi relatives à la création d'une loterie nationale en France. A la vérité, toutes ces propositions conçues dans une période d'affolement général et même de panique, à l'heure où la France se débattait dans une situation financière que beaucoup

voyaient désespérée, nuisent à l'idée d'une loterie nationale plutôt qu'elles ne la servent : le Temps aussi bien que MM. Meunier, Forgeot et Bonnefous ont vu dans la loterie, selon l'expression de M. Gaston Jeze, « un moyen de salut public » dans une période troublée, exceptionnelle, dans le moment le plus critique de la crise que traversait la France en 1923 et en 1924. La loterie, même lorsqu'elle est une institution d'Etat, ne doit pas être considérée comme une panacée. Elle ne constitue jamais plus qu'une ressource accessoire qui vient s'ajouter aux produits des autres impôts.

Au surplus, pour assurer à l'Etat les revenus qu'il est en droit d'en attendre, une loterie, à plus forte raison une loterie nationale, exige pour son organisation, son fonctionnement, et encore plus pour sa création, des mesures prises avec sang froid et exécutées dans le calme. Les loteries proposées en 1923 et en 1924 ne bénéficiaient pas de ces circonstances favorables. Elles présentaient trop d'aléas, elles mettaient sur les bras du gouvernement une entreprise de plus et lui faisaient courir le risque de diminuer, sinon d'anéantir le prestige financier de notre pays.

La situation financière de la France n'est guère plus brillante aujourd'hui qu'à l'époque où ces propositions de loi ont été déposées à la Chambre ; mais un sentiment de confiance générale semble régner sur le pays : une loterie nationale pourrait donc être conçue dans le calme et sur des bases solides ; on pourrait, avant d'en arrêter définitivement l'économie, jeter un regard parmi les différentes formes de loteries d'Etat existantes. car il serait difficile de trouver quelque chose de nouveau en la matière. Nous allons donc dans la quatrième et dernière partie de cet ouvrage examiner quelques loteries d'Etat fonctionnant dans divers pays étrangers

QUATRIÈME PARTIE

LA LOTERIE RESSOURCE BUDGÉTAIRE PERMANENTE A L'ÉTRANGER

La loterie est une ressource budgétaire à laquelle, à des époques différentes, la plupart des pays ont eu recours. Nous avons déjà vu que la France l'a admise de 1776 à 1836 au nombre de ses ressources budgétaires permanentes. Elle est encore en faveur dans beaucoup d'Etats parmi lesquels nous pouvons citer le Danemark, l'Italie, l'Autriche, la Hongrie, la Prusse, le Portugal, le Mexique, la République Argentine, le Paraguay, le Brésil et l'Espagne.

Toutes ces loteries peuvent se ramener à trois types principaux : la loterie à tirages périodiques, le petit lotto, la loterie en séries. L'Espagne a accordé ses préférences à la loterie à tirages périodiques ; le petit lotto est pratiqué par l'Italie ; en Autriche et en Prusse fonctionne la loterie dite loterie à classes ou loterie en séries.

Nous examinerons successivement, en leur réservant à chacune une section, la loterie d'Etat Autrichienne et la loterie d'Etat Prussienne. Nous aborderons ensuite l'étude de la loterie italienne dans une troisième section. Enfin, une quatrième et dernière section sera consacrée à l'examen de la loterie d'Espagne.

SECTION I. — La loterie d'État Autrichienne.

C'est la loi du 3 janvier 1913 qui régit la loterie d'Etat Autrichienne. Cette loterie est administrée par le Ministère des finances à Vienne. Nous avons pu obtenir le

plan de la vingtième loterie d'Etat Autrichienne, pour l'exercice courant de décembre 1928 à avril 1929. Cette loterie est semestrielle. Elle comprend 100.000 billets auxquels sont attribués 50.000 lots répartis en 5 séries. Les lots sont payés en espèces sans aucune déduction ni retenue d'impôts. Le tirage des 50.000 lots est fait de la manière suivante : pour la première série, les 28 et 29 novembre 1928. Ces 2 jours il est procédé au tirage des 2.500 lots représentant une valeur totale de 1.132.000 francs. Le tirage de la deuxième série a eu lieu les 27 et 28 décembre 1928. Durant ces deux jours il a été procédé au tirage des 2.500 lots affectés à la deuxième série de billets et représentant une valeur totale de 1.480.000 francs. Le tirage des lots affectés à la troisième série a eu lieu les 17 et 18 janvier 1929. 2.500 lots ont encore été attribués ; leur valeur globale atteignait 1.920.000 francs ; le 12 et le 13 février 1928 les 2.500 lots attribués à la quatrième série et représentant une valeur totale de 2.268.000 francs, ont été également tirés.

Enfin, les 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 20, 21, 22, 25, 26, 27, 28 mars et 3 avril 1929, il a été procédé, à Vienne, au tirage des lots attribués à la 5^e et dernière série. Cette série est la plus importante de toutes. Elle contient 40.000 lots représentant une valeur totale de 35.760.000 francs. Le gros lot s'élève à 3 millions de francs environ ; viennent ensuite une prime de 2 millions et des lots de 1 million, 400.000 300.000 francs etc... etc...

Chaque billet porte un numéro de 1 à 100.000. Les billets ne sont émis qu'en titres successivement valables pour chacune des 5 séries. Il est émis des billets entiers, demis, quarts et huitièmes de billets. Tous les billets ou fractions de billets doivent porter, outre la signature du chef de la Direction des Loteries d'Etat, la signature en fac-similé du propriétaire de la recette générale qui a vendu le billet. Ce n'est que par l'adjonction de cette dernière signature que le billet acquiert sa validité.

Le prix des billets s'élève, pour chacune des 5 séries, à 128 francs pour un billet entier, 64 francs pour un demi-billet, 32 francs pour un quart de billet et 16 francs pour un huitième de billet. La vente des billets au-dessus ou au-dessous de ce prix est interdite. Mais ces prix, pour les billets de la deuxième à la cinquième série, ne concernent que les personnes qui, par la présentation du billet de la série précédente, fournissent la preuve qu'elles ont participé au tirage précédent. Les personnes qui ne commencent leur participation qu'après le tirage d'une ou de plusieurs séries doivent donc payer également les mises des séries précédentes.

Le billet qui sort gagnant de la première à la quatrième série ne participe plus aux tirages ultérieurs de la même loterie. Un joueur dont le billet est sorti gagnant à l'une des 4 premières séries ne peut donc continuer à prendre part à la loterie qu'en faisant l'acquisition d'un billet d'un numéro différent pour lequel il est obligé de payer les mises des séries précédentes.

Les joueurs en possession d'un billet, sans en avoir effectué le paiement d'avance, ne peuvent acquérir les droits y afférents que si le montant de la mise a été remis à la poste au plus tard la veille du tirage.

Les billets sont vendus par les recettes générales de la loterie d'Etat Autrichienne. Les billets assurent, d'une part, le droit de participation au tirage de la série pour laquelle ils sont émis, et, d'autre part, le droit, contre paiement d'une seule mise à la fois, de recevoir, pour la série suivante, un nouveau billet portant le même numéro, à moins que ce dernier ne soit sorti gagnant. Ainsi donc, pour pouvoir participer aux séries suivantes, les joueurs dont le billet n'a pas été tiré, doivent en faire l'échange, au fur et à mesure des séries, contre un billet renouvelé, par l'intermédiaire de la même recette générale, contre présentation du billet de la série précédente et paiement de la mise, au plus tard, 8 jours avant

le commencement du tirage suivant. Le droit à un billet de renouvellement pour la dernière série est subordonné, en outre, à la condition que les mises fixées au plan officiel pour les séries précédentes aient été complètement payées.

Les tirages sont faits en public à Vienne aux dates fixées au plan officiel par une commission nommée par le Ministère des Finances. Le premier jour du tirage de la première série, et publiquement, cette même commission verse les 100.000 petits rouleaux sur lesquels sont inscrits les numéros, dans la roue des numéros, et les 2.500 rouleaux des lots de la première série, dans la roue des lots ; la mise dans la roue des rouleaux des lots pour chacun des tirages suivants se fera de la même manière et toujours le premier jour de chaque tirage.

A chaque série, il est tiré autant de numéros de la roue des numéros qu'il y a de lots dans la roue des lots. Les petits bulletins roulés portant, l'un le numéro du billet, et l'autre, le chiffre du gain, retirés simultanément des deux roues, sont aussitôt enfilés ensemble sur un cordon spécial ; ce dernier, cacheté au sceau de la direction générale de la loterie et conservé dans les archives officielles, décide en dernier ressort et fournit la preuve indiscutable établissant avec quel lot un numéro a été tiré.

A la cinquième série, le billet auquel échoit le dernier tiré des lots d'un montant d'au moins 1.000 schillings, c'est-à-dire au cours actuel du change, 4.000 fr. environ, reçoit, en plus du montant du lot, une prime de 500.000 schillings c'est-à-dire 2 millions de francs environ.

Le paiement des lots est fait contre simple remise du billet gagnant sans aucune retenue et sans aucune déduction d'impôt. Toute fraction du billet gagnant reçoit une fraction correspondante du lot gagné. La recette générale n'est nullement tenue d'examiner la validité des

droits de la personne qui présente le billet ; le paiement des lots peut cependant être différé s'il existe un doute sérieux sur le droit de la personne présentant le billet, à disposer de ce dernier. Si le gagnant a payé d'avance les mises de plusieurs séries, il reçoit, outre le montant de son lot, le montant des mises déjà versées pour les séries auxquelles il ne prend plus part. Ajoutons enfin que les recettes générales ne doivent faire aucune retenue sur le montant des lots.

L'Etat Autrichien déduit du total des mises, le maximum que lui permet la loi du 3 janvier 1913 : c'est-à-dire 31 %. Ce n'est là qu'un revenu brut car l'Etat doit verser aux collecteurs qui placent les billets 10 % sur les mises et 1 1/2 % sur les lots qui sont, comme nous venons de le voir, payés aux joueurs sans aucune déduction. Par contre tous les risques sont supportés par les collecteurs qui sont obligés de prendre les billets ferme et de fournir une caution égale à la mise de deux séries. L'argent qui rentre dans les 4 premières séries ne trouve en grande partie son emploi que beaucoup plus tard, à la 5^e série. Il en résulte que ces sommes non employées immédiatement rapportent à l'Etat des intérêts qui couvrent tous les frais d'impression des billets et d'employés, et il n'y en pas d'autres, car la publicité est faite par les collecteurs et l'Etat se fait payer par eux tous les plans et tous les imprimés. Voici d'ailleurs le budget de la loterie Autrichienne de 1928 que nous devons à l'obligeance du Ministère des Finances de Vienne.

ESTIMATION DU BUDGET

DÉPENSES	1928 (d'après la caisse)			Loi financière 1927 (d'après la caisse)
	Person- nelles	Matérielles	Montant	
	Schilling			
A. — <i>Frais d'exploitation</i>				
1. Pour le personnel :				
a) En activité.....	289.832	»	289.832	254.147
b) Retraites et secours.....	350.100	»	350.100	356.623
TOTAL.....	639.932	»	639.932	610.770
2. Dépenses matérielles :				
a) Frais généraux.....	»	193.200	193.200	172.410
b) Matériel d'exploitation...	»	»	»	»
c) Frais d'entretien :				
pour les bâtiments.....	»	»	»	»
pour machines et autres frais d'exploitation....	»	400	400	400
TOTAL.....	»	193.600	193.600	172.810
3. Loterie (1).....	»	8.576.100	8.576.100	7.480.200
4. Loterie à classes ..	»	24.639.200	24.639.200	24.686.700
Montant A (frais d'exploitation)	639.932	33.408.900	34.048.832	32.950.480
B. — <i>Investissements</i>	»	»	»	»

(1) Cette loterie est en tous points conforme au petit Lotto. L'Etat autrichien ne rapporte des bénéfices plus considérables.

DES « LOTERIES DE L'ÉTAT »

RECETTES	1928 (d'après la caisse)	Loi financière 1927 (d'après la caisse)
	Schilling	
<i>C. — Recettes de l'exploitation</i>		
1. Loterie (1).....	13.502.000	11.628.000
2. Loterie à classes.....	30 412.000	30.402.700
3. Recettes diverses..	470.980	210.300
4. Contributions aux retraites.....	6 230	5.706
Montant C (recettes de l'exploitation d'après la caisse).	44 391.210	42 246.706

RÉSULTATS DE L'EXPLOITATION (Solde de Compte)

	1928 (d'après la caisse)			Loi financière 1927 (d'après la caisse)
	Person- nelles	Matérielles	Montant	
	Schilling			
Montant des frais d'exploita- tion A.....	639.932	33.408.900	34.048.832	32.950.480
Montant des recettes de l'ex- ploitation C.....	»	»	44.391 210	42.246.706
Bénéfices de l'exploitation....	»	»	10.342.378	9.296 226
Investissements B.....	»	»	»	»
Solde net d'après la caisse....	»	»	10 342.378	9 296 226

tardera pas à la supprimer. Il attend, pour ce faire, que la loterie en séries lui

Pour une même période, il s'agit d'une loterie semestrielle, l'Autriche accuse en 1928 pour ses loteries une augmentation de bénéfices nets de 1.046.352 schillings c'est-à-dire de 4.185.408 francs environ. Pour 1928 les recettes nettes atteignent 10.342.378 schillings, c'est-à-dire environ 41.369.512 francs. Etant donné que ces chiffres ne sont relatifs qu'à des loteries semestrielles, on est en droit de déduire que l'Etat Autrichien retire annuellement de ses deux loteries 80 millions de francs environ de bénéfices nets.

SECTION II. — Étude de la loterie de Prusse et du Sud de l'Allemagne.

Nous avons pu obtenir du Ministère des Finances de Berlin le plan de la 31^e loterie semestrielle de Prusse et de l'Allemagne du Sud dont les tirages ont eu lieu d'avril à septembre 1928. Elle comprend, tout comme la loterie Autrichienne, 5 séries. Elle émet 750.000 billets et attribue 307.000 lots plus deux primes. Elle est donc de plus grande envergure que sa voisine d'Autriche. Elle attribue également des lots plus importants. Dans son organisation et dans son fonctionnement elle rappelle, sauf quelques variantes, la loterie Autrichienne.

Les billets sont au porteur. Ils sont émis en deux sections chacune de 375.000 billets. Chaque billet porte la désignation de sa section 1 ou 2 ainsi qu'un des nombres allant de 1 à 375.000 inclus. Les billets entiers portant le même numéro et faisant partie des deux sections 1 et 2 sont appelés billets doubles. Les billets sont divisés en billets entiers, demi-billets, quarts de billets, huitièmes de billets. Le prix du billet y compris les frais d'impression et la taxe sur les loteries revient pour les billets de chaque section à 144 francs environ pour le billet entier ; à 72 francs pour le demi-billet, à

36 francs pour le quart du billet et à 18 francs le huitième de billet. Pour les billets doubles, il faut multiplier par deux le prix du billet entier soit $144 \times 2 = 288$ frs environ.

Le prix du billet doit être versé au comptant au moment de sa délivrance. Les billets sont vendus par les buralistes qui ne sont pas des fonctionnaires, mais, plutôt, des mandataires de la Direction Générale de la loterie. Les tirages s'effectuent au moyen de deux roues : celle des numéros et celle des lots. Avant le tirage de la première série, pour toute la loterie, les rouleaux portant les numéros de 1 à 375.000, indiqués sur les billets des deux sections sont versés dans la roue des numéros. Avant le tirage de chaque série les rouleaux portant le montant des lots sont versés dans la roue des lots. L'introduction et le brassement des rouleaux aussi bien que les tirages ont lieu publiquement dans la salle des tirages de la Direction générale de la loterie prussienne à Berlin.

Le tirage s'opère de la façon suivante : on tire de la roue des numéros un rouleau dont le contenu est lu à haute voix ; simultanément, il est tiré de la roue des lots, un rouleau. Le montant du lot inscrit sur ce rouleau est également lu à haute voix. A chaque numéro tiré, échoit dans les sections 1 et 2 le montant inscrit sur le rouleau tiré de la roue des lots. Dans chaque série il est tiré autant de numéros qu'il y a de rouleaux représentant les billets gagnants dans chacune des sections 1 et 2.

Le Président de la Direction générale de la loterie a voix décisive quant à la validité du tirage. En cas de réclamation contre la décision du Président, l'arbitrage du Ministre des Finances de la Prusse est définitif.

Tout billet donne droit à la participation aux tirages ainsi qu'aux lots attribués à la série dont il fait partie. Si le numéro ne sort pas, le joueur a droit à un billet portant le même numéro moyennant le versement de

l'enjeu de la nouvelle série. Par conséquent le joueur a le droit, en échange d'un billet de la deuxième à la cinquième série inclusivement, de prendre chez le buraliste compétent un billet nouveau. Le joueur remet le premier billet au buraliste qui l'annule, en retranchant tout comme dans la loterie autrichienne, une partie de sa signature.

A l'exemple de la loterie autrichienne, chaque billet de la loterie prussienne sorti lors des tirages des quatre premières séries est éliminé de la loterie en cours. Le joueur désirant prendre part au tirage de la série suivante est tenu d'acquérir ce que les Allemands appellent un « billet d'achat » dans la mesure où le buraliste en a de disponibles.

Pour ces « billets d'achat » le joueur est obligé d'acquitter le prix des billets des séries antérieures. Il en est de même pour les billets de remplacement qui, acquis par le joueur en remplacement des billets tirés, en vue de continuer le jeu, sont assimilés à cet égard aux billets d'achat.

La loterie prussienne et la loterie autrichienne aussi, ont donc savamment combiné la tentation. Leurs organisateurs ont fait preuve d'une connaissance approfondie de la psychologie et de la mentalité des joueurs en particulier. Le but de ces combinaisons est facile à deviner : le joueur qui a perdu à la première série est poussé à poursuivre de série en série le recouvrement de ses enjeux, jusqu'à la 5^e et dernière série où les lots sont plus nombreux et atteignent des chiffres considérables.

A ce propos, la loterie hambourgeoise peut être citée comme un modèle : elle est divisée, non plus en 5 séries comme les loteries prussienne et autrichienne, mais en 6 séries : le joueur qui n'a rien gagné lors des tirages successifs des 6 séries reçoit gratis, et c'est pour lui une fiche de consolation, un billet pour la première série de la loterie suivante. C'est là la meilleure façon de l'attirer et de le prendre à nouveau dans l'engrenage.

Mais revenons-en à la loterie prussienne. Elle attribue, elle aussi, comme sa voisine autrichienne, des primes fort alléchantes : lorsque le dernier jour du tirage de la 5^e et dernière série, le gros lot de 500.000 reichsmarks n'est pas sorti (1), le numéro qui dans chacune des deux sections 1 et 2 a le gros lot, reçoit, en outre, l'une des deux primes de 500.000 reichsmarks.

Si à la date envisagée ci-dessus le gros lot de 500.000 reichsmarks est déjà sorti, le numéro, qui, le premier, a un lot de 1.000 reichsmarks au minimum reçoit, en outre, dans chacune des deux sections, 1 et 2 la prime de 500.000 reichsmarks.

Enfin, si à la date sus-dite les lots de 1.000 reichsmarks étaient également sortis les deux primes de 500.000 reichsmarks seraient attribuées respectivement au numéro des deux sections 1 et 2 qui sera tiré en dernier lieu.

Seule la possession légitime d'un billet assure le paiement du lot. Le détenteur d'un billet gagnant n'a droit au paiement de son lot que deux semaines après le tirage de la série à laquelle appartient son billet.

L'Administration de la loterie n'est tenue que de payer sur présentation du billet gagnant. Elle n'est pas tenue de vérifier le bien fondé des droits du détenteur. Toutefois elle a qualité pour ajourner le paiement lorsque des doutes graves s'élèvent sur le bien fondé de la réclamation en paiement du détenteur. Notons enfin que les lots et les primes sont soumis à une déduction de 20 % au bénéfice de l'Etat.

Le règlement de la loterie prussienne et de l'Allemagne du Sud contient à l'exemple de celui de la loterie autrichienne, des dispositions relatives aux billets égarés, aux listes officielles des numéros gagnants, à la périmation des lots, etc... nous ne procéderons point à l'examen de

(1) Le reichsmark vaut, en tenant compte des cours du change au 25 avril 1929, un peu plus de 6 francs.

ces dispositions, mais nous ferons remarquer à propos de la loterie prussienne et de l'Allemagne du Sud comme nous l'avons fait pour la loterie autrichienne, que l'argent versé pour l'acquisition des billets des 4 premières séries, ne trouve en grande partie son emploi que beaucoup plus tard, lors du tirage de la 5^e série. Ces sommes non employées immédiatement rapportent à l'Etat des intérêts qui ne sont pas à dédaigner. Notons encore que la loterie autrichienne est plus avantageuse pour les joueurs que la loterie prussienne. Celle-ci ne donne une chance de gain que sur 2 $\frac{1}{2}$; celle-là une chance de gain sur 2.

Les 750.000 billets de la loterie prussienne et de l'Allemagne du Sud, appartenant aux sections 1 et 2, sont toujours vendus. Ils rapportent 525 millions de francs environ et l'administration de la loterie distribue environ pour 345 millions de lots. Mais comme l'Etat prussien prélève une taxe uniforme de 20 % sur tous les lots et sur les primes, il ne délivre en réalité qu'à 276 millions de francs. Ces 69 millions ainsi recouvrés, auxquels s'ajoutent les intérêts des sommes affectées à l'achat des billets des 4 premières séries, suffisent très amplement pour faire face aux frais généraux. On peut donc considérer que la loterie semestrielle prussienne et de l'Allemagne du Sud rapporte un bénéfice net de 180 millions de francs, soit, annuellement 360 millions de francs.

SECTION III. — Étude de la loterie Italienne.

Nous avons eu l'occasion de dire dans notre introduction que l'Italie est le pays d'origine de la loterie. Nous devons ajouter maintenant que c'est en Italie que la loterie est le plus profondément ancrée dans les mœurs. Sa suppression serait plus mal accueillie qu'un impôt nouveau. Toutefois, les moralistes intransigeants, ont, à plusieurs reprises et avec énergie, réclamé sa suppres-

sion. Leurs efforts redoublés parvinrent à faire abolir la loterie d'Etat mais pour peu de temps. Le Gouvernement dut, en effet, la rétablir en 1863, tant étaient vives les réclamations du peuple italien. Mais pour donner un semblant de satisfaction à ceux qui réclamaient sa suppression, une loi du 27 novembre 1863 vint déclarer que la loterie n'existerait plus qu'à titre provisoire : ce provisoire dure toujours.

La loterie italienne connaît des jours vraiment heureux ; elle est de plus en plus florissante. C'est le décret royal du 29 juillet 1925 qui la régit.

Nous ne nous attarderons pas sur le fonctionnement et l'organisation de la loterie italienne car son système est le même que celui de notre ancienne loterie de l'Ecole royale militaire de 1776. Toutefois la loterie italienne ne comporte ni la combinaison du quine ni celle de l'ambe déterminé.

Voici au surplus la statistique la plus récente que nous ayons pu obtenir sur la loterie italienne :

TABLEAU DES REVENUS DU LOTTO PENDANT LES EXERCICES
de 1908-1909 à 1927-1928

Exercices	Perceptions	Lots	Commissions aux agents	Totaux	Bénéfices nets
1908-09	38.998.998 70	38.556.407 43	6.192.355 52	44.748.762 95	40.250.235 75
1909-10	92.877.212 24	48.226.789 78	6.544.411 82	54.771.201 60	38.106.010 64
1910-11	106.963.405 22	61.331.460 85	7.184.472 37	68.515.933 22	38.447.472 00
1911-12	106.924.842 36	53.827.336 81	7.173.451 42	61.000.788 23	45.924.054 13
1912-13	111.500.926 12	51.336.078 46	7.431.589 40	58.767.667 86	52.733.258 26
1913-14	107.004.729 14	47.027.143 38	7.232.693 03	54.259.836 41	52.744.892 73
1914-15	105.315.385 46	55.180.795 82	7.161.108 05	62.341.903 87	42.973.431 59
1915-16	93.184.725 18	42.468.272 69	6.606.226 83	49.074.409 52	44.110.225 66
1916-17	103.863.903 40	50.381.762 41	7.055.934 95	57.442.697 36	46.421.206 04
1917-18	105.107.321 04	48.778.116 76	8.074.262 20	56.852.378 96	48.254.942 08
1918-19	127.386.909 30	55.084.583 02	11.034.151 23	66.118.734 25	61.268.175 05
1919-20	177.014.687 76	87.936.027 30	14.553.613 04	102.489.640 34	74.525.047 42
1920-21	278.353.686 40	122.966.815 00	20.556.100 27	143.522.915 27	124.830.771 13
1921-22	323.811.044 08	171.628.221 84	26.684.149 42	198.342.371 26	125.498.672 82
1922-23	373.179.700 60	147.350.295 39	29.474.402 29	176.829.697 68	196.350.002 92
1923-24	400.367.130 90	170.258.522 72	31.004.183 00	201.262.705 83	199.104.425 07
1924-25	428.411.533 90	184.973.200 60	32.642.945 93	217.616.146 53	210.795.386 57
1925-26	474.656.261 40	208.203.775 63	35.243.256 74	243.447.032 37	231.209.229 03
1926-27	480.501.333 90	198.175.795 62	35.645.374 50	233.824.170 42	246.680.163 78
1927-28	525.877.032 02	234.310.424 63	36.400.578 71	270.711.003 34	255.166.028 68

La lecture de ce tableau qui nous a été communiqué par l'administration autonome des monopoles d'Etat en Italie, nous montre que pendant ces vingt dernières années la loterie italienne a rapporté à l'Etat des bénéfices croissant d'année en année. Pour l'exercice 1927-1928 ils ont atteint le coquet total de 255 millions de liras, soit au cours actuel du change un peu plus de 342 millions de francs.

SECTION IV. — Étude de la loterie Espagnole.

C'est Charles III qui le premier, en septembre 1763 fit, en Espagne, de la loterie une ressource budgétaire (1). Pour l'organisation et le fonctionnement de cette loterie, il s'inspira largement des dispositions de la loterie de l'Ecole royale militaire française qui fonctionnait encore à cette époque. Cette loterie fondée par Charles III, sous un pieux prétexte, fut supprimée en 1862 ; l'Espagne connaît à l'heure actuelle une autre loterie dite moderne qu'elle emprunta à sa colonie du Mexique où elle existait depuis 1769. Cette loterie moderne fut autorisée en Espagne le 13 décembre 1811 en vue de secourir les malades de l'hôpital général. Elle dure encore.

A côté de la loterie nationale existaient jadis des tombolas qui furent successivement interdites en 1790, 1875 et 1877 ; la loi de finances du 31 décembre 1881 les supprima définitivement et ordonna que les établissements bénéficiaires de ces tombolas seraient indemnisés, chaque année, sur les fonds rapportés au budget par la loterie nationale.

La loterie nationale a été réorganisée par la loi de finances du 30 juin 1892 dont l'article 17 fixe à 70 % du montant total du prix des billets vendus, la part de bénéfices correspondant aux joueurs. L'instruction du

(1) Rivas Moreno, *El Ahorro y la Loteria*, Valladolid, 1925.

25 février 1893 a refondu tous les textes concernant ce monopole.

La loi du 19 juillet 1904 interdit la circulation et la vente des billets de loteries étrangères ainsi que la publication de leurs programmes, annonces et réclames.

La loi du 3 septembre monopolisa les billets entre les mains des administrateurs des bureaux de loteries et l'arrêté du 14 mars 1907 exempta les joueurs gagnants du paiement de tout impôt à l'Etat.

Les règles les plus importantes concernant la loterie espagnole sont fixées, ainsi qu'il suit, par l'instruction générale du 25 février 1893, précitée, et dont nous donnons l'économie générale.

Titre 1^{er}. — « La loterie nationale est une des ressources ordinaires du budget des recettes de l'Etat qui garantit le paiement des lots » (article premier). « C'est un service exploité par l'Administration » (article 2). « Les billets de la loterie nationale sont considérés comme des valeurs d'Etat et ceux qui les falsifient, les surchargent ou les altèrent tombent sous le coup des dispositions du code pénal » (article 4). « Ce sont des documents au porteur » (article 11). « Le droit au remboursement des lots gagnants devient caduc au bout d'un an... passé ce délai, le Trésor est dégagé de toute responsabilité » (article 23).

Titre II. — La seconde partie de l'instruction générale concerne les tirages (1).

Les tirages ordinaires ont lieu, à moins qu'il ne s'agisse de jours fériés, les 1^{er}, 11 et 21 de chaque mois.

Sont tirés le premier de chaque mois les numéros des billets ayant coûté 30 pesetas (divisés en décimes de 3 pesetas) et permettant de gagner des lots échelonnés de 300 à 100.000 pesetas.

(1) Dispositions générales, commissions qui les autorisent et les président, comptage des boules, opérations matérielles du tirage, liste générale des lots, service intérieur.

Sont tirés le 11 de chaque mois les numéros des billets ayant coûté 40 pesetas (divisés en décimes de 4 pesetas) et permettant de gagner des lots échelonnés de 400 à 120.000 pesetas.

Sont tirés le 21 de chaque mois les numéros des billets ayant coûté 50 pesetas (divisés en décimes de 5 pesetas) et permettant de gagner des lots échelonnés de 500 à 150.000 pesetas).

La vente des billets ordinaires procure aux administrateurs des bureaux de loterie une commission de 2 à 4 % qui varie selon les localités. La commission est plus faible dans les grandes villes et plus forte dans les petites villes.

La loterie espagnole comporte en plus des tirages ordinaires, des tirages extraordinaires : le premier tirage de janvier, le second tirage de mai et le troisième tirage de décembre sont transformés en tirages extraordinaires.

Sont tirés le 2 janvier les numéros des billets ayant coûté 150 pesetas (divisés en décimes de 15 pesetas) et permettant de gagner des lots échelonnés de 1.500 à 500.000 pesetas.

Quelquefois, le 12 janvier on tire les numéros des billets ayant coûté 100 pesetas (divisés en décimes de 10 pesetas) et permettant de gagner des lots échelonnés de 1.000 à 300.000 pesetas.

Sont tirés le 11 mai les numéros des billets ayant coûté 500 pesetas (divisés en décimes de 50 pesetas) et permettant de gagner des lots échelonnés de 2.500 pesetas à 3 millions de pesetas.

Sont tirés le 22 décembre les numéros des billets ayant coûté 2.000 pesetas (divisés en vingtièmes de 100 pesetas) et permettant de gagner des lots échelonnés de 10.000 pesetas à 15 millions de pesetas. Ce dernier tirage est connu dans le monde entier sous le nom de « loterie de Noël » ; avant la guerre européenne, le gros lot de Noël n'était que de 3 millions : il a été ensuite doublé, triplé, quadruplé, et, enfin, quintuplé.

Les administrateurs des bureaux de loterie ne perçoivent que 1 % de commission sur les ventes de billets extraordinaires.

Titre III. — Cette partie de l'instruction traite de l'administration centrale de la loterie qui, sous les ordres du Directeur général du Trésor, comprend un sous-directeur, des sous-chefs chargés de la comptabilité, du contrôle, de la tenue des livres; de l'administration intérieure, un chef de service des opérations mécaniques (1) et, enfin, un personnel subalterne.

Titre IV. — Cette dernière partie de l'instruction du 25 février 1893 concerne l'administration provinciale (2) et fixe des règles très détaillées pour la vente des billets, le remboursement des lots, la tenue des livres etc...

Voici le produit net de la vente des billets de la loterie espagnole pendant ces 20 dernières années d'après l'annuaire statistique de l'Espagne édité en 1927.

	Pesetas		Pesetas
1900... ..	30.881.373	1914.....	125.567.396
1901.....	28.914.665	1915.....	127.952.474
1902.....	34.179.165	1916.....	137.026.337
1903.....	28.965.300	1917.....	141.211.754
1904.....	33.961.849	1918.....	147.187.917
1905.....	30.743.593	1919-1920.....	166.234.700
1906.....	42.066.677	1920-1921.....	221.575.765
1907.....	35.393.389	1921-1922.....	269.770.987
1908.....	40.836.538	1922-1923.....	277.444.738
1909.....	28.034.049	1923-1924.....	295.806.738
1910.....	47.560.087	1924-1925.....	324.871.098
1911.....	40.218.760	1925-1926.....	351.085.901
1912.....	40.122.138	1926-1927.....	184.133.662
1913.....	132.102.695		(1 ^{er} semestre)

(1) Impression, numération, révision, estampillage, correction, boules, globes pour tirages, etc....

(2) Délégués, administrateurs principaux, administrateurs.

Il y a lieu de remarquer qu'à l'exemple de la loterie italienne, la loterie espagnole connaît un succès sans cesse grandissant ; elle rapporte à l'Etat des bénéfices en progression constante. L'Etat perçoit 33 % sur le prix global des billets vendus ; les commissions qu'il verse aux administrateurs des bureaux de loterie installés dans toute l'Espagne sont contre-balancées par les intérêts que l'Etat retire du placement des sommes provenant de l'achat des billets. Pour le dernier exercice sur lequel nous ayons des renseignements complets, c'est-à-dire celui de 1925-1926, l'Etat espagnol a retiré de sa loterie nationale un bénéfice net de 117 millions de pesetas environ soit au cours actuel du change un peu plus de 420 millions de francs.

CONCLUSION

La loterie, ressource budgétaire permanente, rapporte donc, dans les différents pays où elle fonctionne, des bénéfices considérables et en progression constante. Il y a tout lieu de demeurer surpris de la ligne de conduite adoptée par l'Etat français. En France la loterie d'Etat a été abolie depuis la loi de 1836. Nous avons vu, dans notre historique, que seules des considérations ayant trait à la morale avaient décidé, en dernier lieu, la monarchie de juillet à renoncer à cette sorte de ressource budgétaire.

Nous avons essayé de démontrer qu'aucune raison d'ordre moral ne pouvait légitimement faire écarter d'une manière définitive l'idée d'une loterie nationale en France.

D'autre part, il est certain que dans l'esprit du législateur de 1836, les loteries organisées au profit exclusif d'œuvres de bienfaisance ou d'encouragement aux arts ne devraient être autorisées qu'à titre exceptionnel. Or, ces loteries qui devaient constituer l'exception pullulent aujourd'hui. L'Etat les autorise de plus en plus nombreuse et de plus en plus considérables. Il a trouvé là un moyen détourné, et ne suscitant de la part des contribuables aucune récrimination, d'alléger les charges de son budget. En effet les revenus de toutes ces loteries alimentent le budget d'une foule d'œuvres d'utilité publique auxquelles d'Etat seul devrait venir en aide. Si l'Etat autorise toutes ces loteries c'est que leur produit lui évite de leur consacrer, dans le budget général, des sommes plus considérables.

Donc la législation en vigueur est non seulement con-

traire à l'esprit de la loi de 1836 mais encore elle est peu conforme à la dignité et à la loyauté dont s'est toujours prévalu l'Etat Français.

Il faudrait donc de deux choses l'une : ou bien appliquer strictement les dispositions de la loi de 1836, ou bien les abroger purement et simplement. Dans l'état actuel de nos finances publiques la première solution aurait pour corollaire, à n'en pas douter, une aggravation des charges de l'impôt. La deuxième solution aboutirait à la création d'une loterie nationale en France et à la suppression de toutes les loteries autorisées sous le régime de la loi de 1836 au profit des œuvres de bienfaisance et d'encouragement aux arts. La loterie nationale, telle que nous la concevons, serait organisée au profit exclusif des œuvres de bienfaisance ou d'encouragement aux arts.

Son succès financier nous paraît d'ores et déjà assuré : elle aurait certainement pour chalands tous ceux qui souscrivent avec plus ou moins d'empressement aux différentes loteries de bienfaisance organisées un peu partout.

Elle pourrait compter également sur le concours de tous les Français qui achètent des billets de loterie étrangère ; et nous avons vu que ces Français sont nombreux.

Elle présenterait en outre pour l'Etat un avantage certain. Conçue sur des bases solides, bénéficiant d'une organisation parfaite, placée sous le contrôle d'une direction unique, attribuant des lots en numéraire de grande importance, elle donnerait des bénéfices nets bien plus considérables que toutes les petites loteries éparses organisées à travers le pays. Cette loterie nationale serait naturellement organisée de telle façon que son rendement soit fixe, assuré et garanti.

Il semble, au premier abord, que la solution la plus indiquée et la plus simple soit de l'affermir à une Société concessionnaire ; en réalité, c'est une solution à

écarter. En cette matière, il est un fait certain : tous les Etats soucieux de la bonne renommée de leur loterie en sont revenus au système primitif : administration et gérance par un département spécial rattaché au Ministère des Finances, mettant ainsi fin à beaucoup d'abus et d'irrégularités et, l'intermédiaire écarté, faisant rendre le maximum à l'institution.

Avant de nous étendre sur le rôle et les attributions de ce département spécial dirigeant et des receveurs généraux en rapport avec le public, il paraît utile d'examiner d'abord, parmi les différentes formes de loteries d'Etats étudiées précédemment, les avantages et les inconvénients qu'elles présentent.

Le petit lotto est la forme la plus ancienne, mais aussi la plus primitive de toutes les loteries : on n'y achète pas de billets, on y mise des numéros, de 1 à 90, ou des combinaisons de numéros. Il n'y a pas de lots proprement dits, de même qu'il n'y a pas de mises fixes ; les mises les plus minimales sont équivalentes à 10 centimes et les gains consistent en un multiple plus ou moins grand de la mise, suivant la difficulté plus ou moins grande de la combinaison de numéros choisie et la plus ou moins grande probabilité de réussite de cette combinaison par rapport au nombre de numéros misés et accouplés. En réalité l'Etat joue contre les joueurs et assume le rôle peu sympathique de tenancier d'une roulette à 90 numéros sur laquelle rouleraient 5 boules. Les tirages sont très fréquents et il est évident que c'est la forme de loterie qui rapporte le plus. La majorité des joueurs se recrute dans la basse classe qui se sert d'une foule de manuels indiquant, à côté de l'interprétation des songes, le numéro correspondant à miser au lotto.

Fondée sur le peu d'intelligence des gens simples, cette forme de loterie, très immorale en soi, disparaît peu à peu et la plupart des Etats l'ont remplacée par la loterie en séries. Elle n'existe plus guère, sous une forme

afficielle, qu'en Italie et en Autriche où elle doit disparaître dès que la loterie en séries donnera des bénéfices nets jugés suffisants.

La loterie à tirages périodiques et indépendants est la forme des loteries d'Etat en Espagne et au Mexique. Les tirages, plus ou moins importants au point de vue nombre de billets et de la valeur des lots, suivant l'époque de l'année et la proximité d'une grande fête, sont très fréquents. Nous avons vu qu'en Espagne la loterie d'Etat se tirait trois fois par mois. Le prix des billets est très variable ; il n'est tiré que 4 ou 5 gros lots de quelque importance, des « approximations », c'est-à-dire des lots minimales, affectés aux 99 billets restant de chaque centaine dans laquelle est sorti un gros lot, et des « remboursements ».

Etant données la forme peu attractive de ces loteries, leur grande fréquence et la lassitude forcée des joueurs dont très peu sont gagnants, l'Etat ne trouve pas de receveurs généraux disposés à lui prendre les billets ferme et les donne en commission contre une provision, assez faible il est vrai. C'est lui, en somme qui aurait à supporter toutes les conséquences d'une mévente et il est certain, pour la loterie Espagnole en particulier, que s'il n'existait pas, pour l'écoulement des billets, des pays limitrophes, sans loterie officielle, comme la France et l'Afrique du Nord Française, elle devrait être bientôt supprimée. La loterie de Noël seule se vend relativement bien, mais pour inciter les receveurs à ne pas lui rendre de billets, et à faire pour cela, une réclame tapageuse, l'Etat est obligé de tolérer des agiotages, des augmentations du prix des billets à l'approche des tirages, des exagérations dans le cours du change pour les billets vendus à l'étranger, et une foule d'autres abus.

Le petit lotto en raison même de son principe est à écarter à priori. La loterie à tirages indépendants n'étant pas susceptible de produire pour l'Etat, sans aucun ris-

que, un revenu fixe et garanti, ne peut entrer en ligne de compte. Il ne reste donc plus que la loterie en séries.

C'est la seule forme de loterie qui puisse être établie sur une base stable et commerciale et qui, écartant tout risque pour l'Etat, puisse lui garantir un revenu fixe. C'est ce qui l'a fait adopter presque partout et, là où elle est sérieusement administrée et contrôlée, elle constitue une source de revenus très appréciable à laquelle personne ne songe à trouver un caractère plus immoral qu'à n'importe quel autre monopole. Elle consiste suivant les Etats en 5, 6, et, quelquefois même, 7 tirages liés entre eux et répartis sur une durée de 6 mois. La plupart des loteries en série ont adopté pour leurs séries le chiffre 5.

Un billet forme un tout complet participant aux 5 tirages, tout en donnant aux participants la possibilité de le payer en 5 mensualités, de préférence, égales. Le fait, pour un joueur, d'avoir participé à la première série, par exemple, lui donne le droit, moyennant paiement de la seconde mensualité, de participer à la seconde série : par contre, nous l'avons déjà vu à propos de la loterie Prussienne et de la loterie Autrichienne, nul ne peut participer à la dernière série, la plus importante, sans avoir participé aux séries précédentes ou tout au moins, sans en avoir, après coup, payé les mises. Cela explique en peu de mots, la fixité des chiffres du bilan d'une telle loterie et par suite, la fixité des revenus qui en découlent pour l'Etat. La proportion du nombre des lots par rapport à celui des billets émis, aujourd'hui où tous les Etats, et en particulier l'Etat Français, se trouvent, dans la nécessité d'augmenter les recettes de leur budget, peut être de 1 à 3.

Dans chacun des 4 premiers tirages, il est distribué 5 % du nombre total des lots et pendant le dernier tirage, on tire les 80 % restants. Ce dernier tirage, pour des raisons techniques faciles à comprendre, offre les plus gros lots et des primes très importantes affectées au dernier des lots dépassant une certaine somme ; cette der-

nière étant calculée de telle manière que, selon toute probabilité, au moins un des lots auxquels la prime peut être affectée, se trouve encore dans la roue le dernier jour du tirage. La raison technique de cette disposition, est que tout billet, sorti avec un lot, étant exclu de la participation aux tirages ultérieurs, tout gagnant voulant participer aux tirages jusqu'au dernier jour à cause des primes qui sont en réalité les plus gros lots et constituent la plus grande attraction de la loterie, ne peut le faire qu'en achetant un nouveau billet non encore sorti en remplacement du billet exclu.

Cette disposition permet aux receveurs généraux qui, eux, ont dû prendre les billets ferme, d'écouler, au cours du dernier tirage, les billets restés invendus ou abandonnés aux séries intermédiaires.

La durée même d'une loterie en séries empêche les imaginations de s'échauffer : en y participant, on fait une spéculation très tranquille et il n'existe pas d'exemple que quelqu'un ait mis à une loterie en séries tout son avoir, comme cela est maintes fois arrivé au petit lotto ou aux loteries à tirages indépendants. En réalité, cette forme de loterie parle moins à l'imagination qu'à la raison, et, dans les loteries en séries, sérieusement administrées et contrôlées, le billet prend le caractère d'une valeur. Beaucoup de numéros deviennent pour leur possesseur initial une sorte de tradition, pour la continuité de laquelle il y a à payer périodiquement une somme modique. Les joueurs se recrutent principalement dans la classe moyenne, employés, commerçants, professions libérales, en un mot, parmi les gens qui « gagnent leur argent », ne le dépensent qu'à bon escient et achètent volontiers, sans exagération, le moyen de laisser la porte ouverte à la fortune.

Si on sait ne pas exagérer le nombre des billets ni leur prix, de telle façon, comme nous le disions plus haut, qu'un billet devient une tradition et qu'on le joue par

habitude et parce que la dépense est minime, le nombre des billets libres à chaque nouvelle loterie est relativement restreint ; point n'est besoin, pour les placer, d'une réclame tapageuse ni de recourir à l'étranger, et l'Etat réussit une bonne opération sans aucun risque et sans que son prestige ait à en souffrir.

C'est en se plaçant à ce double point de vue : sécurité et dignité, qu'il convient d'envisager la question du nombre et du prix des billets. La France, si elle se décidait à recourir à la loterie ressource budgétaire officielle devrait prendre garde de ne pas exagérer le nombre des billets émis. En Autriche et en Hongrie, par exemple, le nombre des billets par rapport au nombre d'habitants, est exagéré et leur placement exige une réclame tapageuse.

Il faudrait tenir compte aussi en France, qu'une certaine propagande éducatrice, un certain entraînement du public sera nécessaire au début pour familiariser le public avec les loteries en séries ; ce n'est pas dès la première loterie que tous les gens susceptibles d'y participer y participeront et, d'autre part, nombre de gens exagéreront leur participation au début pour la réduire ensuite et s'en tenir à une participation rationnelle.

En un mot, il faut, tout en ne perdant pas de vue une extension possible, fixer le nombre des billets de telle manière que la demande soit légèrement supérieure à l'offre ; il faut encore fixer le prix des billets de telle manière que la totalité des billets soit vendue sans avoir besoin de recourir à une clientèle étrangère.

Etant donnée la population de la France, à laquelle viendrait s'ajouter, en plus des nombreux touristes, l'Afrique du Nord Française, étant donné le succès que remportent toutes les petites loteries organisées chez nous, étant donné le penchant montré par les Français pour les jeux de hasard, étant donné, l'accueil favorable réservé en France aux émissions de valeurs à lots dont les tirages sont si misérablement dotés, il est certain que pour un

début une loterie nationale en séries d'une somme totale de 600 millions serait épuisée avant six mois. Le prix des billets serait de 1000 francs. Nous choisissons ce chiffre de 1.000 francs de manière que le montant à verser pour chacune des 5 séries mensuelles soit de 200 francs par billet entier, et de 20 francs par dixième. Les dates des tirages seraient fixées vers la fin de chaque mois, de telle façon que les billets puissent être payés à la fin de chaque mois, et que, dans les petits budgets, la mise de 20 francs pour un 10° de billet puisse figurer comme dépense aussi immuable que les appointements y figurent comme rentrée.

*
* *

PROJET DE TABLEAU

des tirages d'une loterie nationale Française en séries et semestrielle, organisée au profit exclusif des œuvres de bienfaisance et d'encouragement aux arts. Cette loterie comprendrait 600.000 billets de 1.000 francs divisibles chacun en 10 parts de 100 francs ; elle répartirait sans retenue ni impôt d'aucune sorte, 50 % du capital obtenu par la vente des billets entre 200.000 lots et 5 primes ; les receveurs généraux recevraient, à titre de commission, 10 % du prix des billets vendus par eux. Les 40 % restants seraient exclusivement affectés aux œuvres de bienfaisance et d'encouragement aux arts.

Première série. — Tirages les 29 et 30 décembre

Une prime de 2.000.000 fr.....	2.000.000 fr.
Lots : 2 de 200.000 »	400.000 »
2 100.000 »	200.000 »
2 50.000 »	100.000 »
4 25.000 »	100.000 »
10 20.000 »	200.000 »
20 5 000 »	100.000 »
60 2.500 »	150.000 »
100 2.000 »	200.000 »
300 1.000 »	300.000 »
500 800 »	400.000 »
1.000 600 »	600.000 »
8.000 400 »	3.200.000 »
10.000 lots et une prime.	6.950.000 fr.

Deuxième série. — Tirages les 29 et 30 janvier

Une prime de 2.000.000 fr.....	2.000.000 fr.
Lots : 2 de 200.000 »	400.000 »
2 150.000 »	300.000 »
2 100.000 »	200.000 »
4 25.000 »	100.000 »
10 20.000 »	200.000 »
20 5.000 »	100.000 »
300 1.500 »	450.000 »
60 2.500 »	150.000 »
100 2.000 »	200.000 »
300 1.500 »	450.000 »
500 1.000 »	500.000 »
1.000 800 »	800.000 »
8.000 600 »	4.800.000 »
10.000 lots et une prime.	10.200.000 fr.

Troisième série. — Tirages les 27 et 28 février

Une prime de	2.000.000 fr.	2.000 000 fr.
Lots :	2 de 300.000 »	600.000 »
	2 200.000 »	400.000 »
	2 150.000 »	300.000 »
	6 50.000 »	300.000 »
	8 25 000 »	200.000 »
	20 10.000 »	200.000 »
	60 5.000 »	300.000 »
	100 2.500 »	250 000 »
	300 2.000 »	600.000 »
	500 1.200 »	600.000 »
	1.000 1.000 »	1.000.000 »
	8.000 800 »	6.400.000 »
10.000 lots et une prime.		13.150.000 fr

Quatrième série. — Tirages les 29 et 30 mars

Une prime de	2 000 000 fr.	2.000.000 fr.
Lots :	2 de 300 000 »	600.000 »
	2 250.000 »	500.000 »
	2 200.000 »	400.000 »
	6 50.000 »	300.000 »
	8 25.000 »	200.000 »
	20 10.000 »	200.000 »
	60 5.000 »	300.000 »
	100 2.500 »	250 000 »
	300 2.000 »	600.000 »
	500 1.500 »	750 000 »
	1.000 1.200 »	1.200.000 »
	8.000 1.000 »	8.000.000 »
10.000 lots et une prime.		243.400.000 »

Cinquième et dernière série. — Tirages les 15, 16, 18, 19, 21, 23, 25, 26, 27, 28, 29, et 30 avril

Le plus gros gain, dans le cas le plus heureux, peut atteindre 20.000.000 de francs.

Une prime de 12.000.000 fr.....		12.000.000 fr.
Lots :	2 de 4.000.000 »	8.000.000 »
	2 3.000.000 »	6.000.000 »
	2 2.000.000 »	4.000.000 »
	2 1.000.000 »	2.000.000 »
	2 900.000 »	1.800.000 »
	2 800.000 »	1.600.000 »
	2 700.000 »	1.400.000 »
	2 600.000 »	1.200.000 »
	2 500.000 »	1.000.000 »
	2 400.000 »	800.000 »
	2 300.000 »	600.000 »
	6 200.000 »	1.200.000 »
	10 100.000 »	1.000.000 »
	10 90.000 »	900.000 »
	12 80.000 »	960.000 »
	14 70.000 »	980.000 »
	16 60.000 »	960.000 »
	20 50.000 »	1.000.000 »
	30 40.000 »	1.200.000 »
	60 30.000 »	1.800.000 »
	200 20.000 »	4.000.000 »
	600 10.000 »	6.000.000 »
	3.000 5.000 »	15.000.000 »
	12.000 2.000 »	24.000.000 »
	144.000 1.000 »	144.000.000 »
160.000 lots et une prime.		243.400.000

Dans les 4 premières séries la prime est affectée, outre le lot, au dernier numéro sortant de la roue ; dans la dernière série, elle est affectée au numéro qui gagne le dernier sortant des 1.000 lots supérieurs à 5.000 francs.

BILAN DE LA LOTERIE

RECETTES

Séries	Nombre de billets	Prix total des billets
Première.. . . .	600.000	120.000.000
Deuxième.. . . .	590.000	118.000.000
Troisième.. . . .	580.000	116.000.000
Quatrième.. . . .	560.000	112.000.000
Cinquième	560.000	112.000.000
Total.		580.000.000 francs

DÉPENSES

Séries	Nombre des lots	Montant des lots	Commissions aux Receveurs généraux
Première..	10.000	6.950.000	12.000.000
Deuxième..	10.000	10.200.000	11.800.000
Troisième..	10.000	13.150.000	11.600.000
Quatrième..	10.000	14.300.000	11.400.000
Cinquième..	160.000	243.400.000	11.200.000
et cinq primes		289.000.000	58.000.000

Total des dépenses :

Lots.....	289.000.000
Commissions aux agents.....	58.000.000
	<u>347.000.000</u>

Bénéfices nets de la loterie :

Recettes.....	580.000.000
Dépenses	<u>347.000.000</u>
	233.000.000

Il convient de faire remarquer, comme nous l'avons fait à propos des loteries Autrichienne et Prussienne,

que les sommes versées pour les billets des 4 premières séries ne trouvent leur emploi, en grande partie, que beaucoup plus tard, lors des tirages de la 5^e série. Elles rapportent donc nécessairement des intérêts qui viennent s'ajouter aux bénéfices nets. Il est à peu près certain que ces intérêts contrebalancent au bilan de la loterie le total des commissions payées aux receveurs généraux. La loterie nationale semestrielle, telle que nous la proposons, rapporterait donc 290.000.000 environ, soit annuellement 580.000.000.

Ce projet serait exécuté la première année de la création de la loterie. Nous l'avons voulu en quelque sorte restreint, en nous plaçant au point de vue de la garantie du rapport de la loterie. Il est hors de doute que dans les années à suivre le Gouvernement, en raison du succès remporté par la loterie devrait, en observant les proportions que nous préconisons entre le nombre des billets d'une part, le nombre et la valeur globale des billets d'autre part, agrandir le cadre de la loterie dont nous avons voulu donner en quelque sorte, un schéma.

Au cours de la présente étude la nécessité a été indiquée pour l'Etat de pouvoir compter sur un revenu fixe et garanti provenant de la loterie. Un détail d'organisation ci-après exposé permettra d'atteindre ce résultat essentiel.

Il est évident qu'en matière de loterie, les rapports entre le public et l'Etat ne sauraient être directs. Une loterie n'a le maximum de chances, et même tout simplement, de chances de pleine réussite que si elle est établie et construite sur des bases essentiellement commerciales et qu'elle est, sauf pour l'administration interne, aussi dégagée que possible de toute formule administrative.

Il faut donc, confier l'administration et la gérance de la loterie ressource budgétaire à un département spécial à créer au Ministère des Finances, ou plutôt ratta-

ché au Ministère. Cette dernière solution est même préférable, car ce département, s'occupant d'une affaire commerciale, il importe de lui laisser une certaine initiative et une assez grande liberté d'action en le dégageant lui aussi des formules administratives.

Ce département spécial, auquel il serait nécessaire d'adjoindre pendant les premières années un technicien spécialiste rompu aux affaires, demanderait très peu de personnel et absorberait très peu de fonds, n'ayant à s'occuper que de questions d'administration interne, de la manipulation initiale des billets, des tirages, de la comptabilité et de la centralisation des fonds, de la correspondance et des rapports directs avec les receveurs généraux qui, eux, sont en rapport direct avec le public.

Ces receveurs généraux qui seraient, en fait, des commerçants ayant patente, sont choisis au concours, ils ont à fournir la preuve de leurs aptitudes morales et financières et ont à déposer une caution importante. Ils ont à prendre ferme les billets qu'ils souscrivent, et s'engagent à les prendre au moins pendant 3 loteries consécutives.

Ils ne peuvent vendre les billets qu'au prix officiel et reçoivent de l'Etat pour leur gestion une somme égale aux 10. % du prix total des billets vendus par eux. Un contrôle officiel périodique de leur gestion et de leurs livres est prévu. Des sanctions très sévères, en cas d'irrégularités de leur part, sont également prévues.

Ainsi, par suite de la prise des billets ferme par les receveurs généraux et le dépôt d'une caution importante par eux, le revenu de l'Etat est bien fixe et garanti.

Il y a lieu de remarquer qu'il ne faut en aucun cas songer à confier la vente des billets à des Etablissements de l'Etat ni à des fonctionnaires. On ne saurait trop insister sur ce point que la réussite d'une loterie et surtout d'une loterie d'Etat n'est certaine que lorsqu'elle est établie sur une base essentiellement commerciale et

qu'elle laisse, dans les limites immuables du règlement, le plus d'initiative possible aux receveurs généraux.

Il semblerait au premier abord que les grandes banques disposant d'un grand nombre de succursales soient des receveurs généraux rêvés. En réalité il n'en est rien et l'expérience a démontré que dans tous les pays, elles se sont trouvées en infériorité, le jour où l'initiative personnelle et l'ingéniosité dans la réclame sont entrées en ligne de compte, et elles ont, par la suite, complètement abandonné le terrain aux entreprises privées qui, elles, n'ont pas à compter avec les rouages compliqués d'une administration et travaillent à moins de frais parce que n'entretenant pas un nombreux personnel.

Il faudrait enfin imposer aux receveurs généraux l'obligation de prendre au moins 50 % de leur personnel qui doit être en totalité Français, parmi les mutilés, les veuves et les orphelins de guerre. Quant aux receveurs généraux eux-mêmes ils auront à faire la preuve de leur nationalité française.



BIBLIOGRAPHIE

- REBOUX : Précis d'Economie Politique, tome I.
Gaston JEZE : Revue de Science et de Législation Financière, 1923 et 1924.
Journal Officiel, Textes et Documents.
Journal Le Temps.
Code civil.
Code pénal.
DALLOZ : Jurisprudence générale.
SIREY : Jurisprudence générale.
RIVAS MORENO : « La Loteria y el ahorro », Valladolid, 1925.
DENISART : Collection de décisions nouvelles et de notions relatives à la Jurisprudence.
STOURM : Les Finances de l'Ancien Régime et de la Révolution. Origines du système Financier actuel.
MARION : Histoire Financière de la France depuis 1715.
ISAMBERT : Recueil général des anciennes Lois françaises.
CHAUVEAU et FAUSTIN-HÉLIE : Théorie du Code pénal.
JACQUELIN : Les principes dominants du Contentieux administratif.
THIROIN : Thèse, Paris, 1901 : Les Loteries.
FLEURY : Thèse, Paris, 1908 : La Loterie devant le Droit.
ARMYNOT du CHATELET : Thèse, Paris, 1908 : Les Jeux et les Loteries autorisés en France.
ROUSSEAU : De la vente des Obligations à Lots.
-

Vu :

Le Président de Thèse,

BIENVENÜE.

Vu :

Alger, le 7 mai 1929,

Le Doyen

M. MORAND.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Alger, le 10 mai 1929

Le Recteur de l'Académie,

TAILLART.

